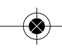


TLCAN 20 AÑOS

¿Celebración, desencanto o replanteamiento?







TLCAN 20 AÑOS



¿Celebración, desencanto
o replanteamiento?

*Rodrigo Alpizar Vallejo*Lourdes Álvarez Medina*
*Sergio Ampudia*Rodolfo Cruz Miramontes*
*José Luis de la Cruz Gallegos*Daniel Drache*
*Enrique Dussel Peters*Jesús Flores Ayala*
*Kevin P. Gallagher*Raúl Gutiérrez Muguerza*
*Esther B. Iglesias Lesaga*Ernesto López Rojas*
*José Salvador Meza Lora*Mauricio Millán*
*Sergio Ordoñez Gutiérrez*Arturo Oropeza García*
*Arturo Ortiz Wadgymar*Sergio Benito Osorio*
*Robert Pastor †*Clyde Prestowitz*
*Alicia Puyana*Ricardo Romay Wisbrun*
*Juan Saldaña*Vanessa Veintimilla*
*René Villareal*Jorge Witker*

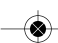
Arturo Oropeza García

Coordinador









UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS



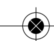
TLCAN 20 años ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?
Arturo Oropeza García, Coordinador
Primera edición, 2014.

ISBN: 978-607-00-8070-8

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico





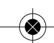


INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO









ÍNDICE

Indroducción 15
Arturo Oropeza García
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM

I. El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo

El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo: evaluación 27
y líneas de mejora para el siglo XXI
Raúl Gutiérrez Muguerza
Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico (IDIC)

Veinte años del Tratado de Libre Comercio de América 49
del Norte (TLCAN): saldos y perspectivas
para el desarrollo industrial del país
Rodrigo Alpizar Vallejo
Presidente de la Cámara Nacional de la Industria
de la Transformación (CANACINTRA)

Los aciertos y desaciertos del TLCAN: posibles soluciones 67
Clyde Prestowitz
President of the Economic Strategy Institute

México en su laberinto: ¿cómo replantear el modelo 81
económico en una era post TLCAN?
René Villareal
Director General del Centro de Capital Intelectual
y Competitividad

II. La política comercial de México en la era TLCAN

La política comercial de México. El legado de los veinte 97
años del TLCAN
Alicia Puyana
Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, FLACSO, México





La política comercial de México a lo largo de las dos décadas del TLCAN: una visión crítica 133
Arturo Ortiz Wadgymar
Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

III. La política industrial en los tiempos del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: luces y sombras para el sector industrial 155
Mauricio Millán
Vicepresidente en Consultores Internacionales, S.C.

Tratado de Libre Comercio Norteamericano y la industria maquiladora: 20 años de estrecha vecindad 179
José Salvador Meza Lora
Profesor de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC)

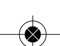
La industria electrónica en México a veinte años del TLCAN: encantos y desencantos 205
Sergio Ordoñez Gutiérrez
Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

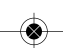
El TLCAN y la industria del petróleo: una mirada en el marco de la apertura energética 237
Sergio Benito Osorio
Observatorio Ciudadano de la Energía A.C.

La industria automotriz a veinte años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: evaluación y perspectivas 261
Lourdes Álvarez Medina
Investigadora de la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM

La industria del calzado en México a veinte años del TLCAN 279
Esther B. Iglesias Lesaga
Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM







La industria farmacéutica nacional y el TLCAN: un esfuerzo industrial contra corriente 313
Ricardo Romay Wisbrun
Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (AMELAF)

El Sector del Acero durante los veinte años del TLCAN: una mirada en el tiempo 327
Jesús Flores Ayala
Especialista en la Industria del Acero

El sector del autotransporte en la era TLCAN: resultados y perspectivas............................335
Ernesto López Rojas
Especialista en la Industria del Autotransporte

IV. El TLCAN y América del Norte: ¿plataforma del desarrollo regional?

El futuro de México en América del Norte: su tercer desafío 357
Robert A. Pastor †
Profesor y Director fundador del Center for North American Studies de la American University

El final de la integración norteamericana tal cual la conocemos 375
Daniel Drache
Professor of Political Science at York University, Canadá

América del Norte y el fin de las certezas..403
Arturo Oropeza García
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

V. China, el huésped no invitado del TLCAN

El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte 441
Enrique Dussel Peters
Coordinador del Centro de Estudios China –México (CECHIMEX), UNAM.





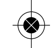
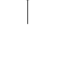


Kevin P. Gallagher
Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston

Evaluación y resultados económicos del TLCAN, en el marco de la competencia comercial con China 479
José Luis de la Cruz Gallegos
Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC)
Vanessa Veintimilla
Subdirectora de Análisis Económico del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico

VI. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: una visión jurídica

El interés nacional frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte 505
Jorge Witker
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

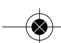
El comercio de México y el TLCAN: 20 años de camino conjunto 517
Rodolfo Cruz Miramontes
Coordinador por la COECE del sector empresarial y de diversas mesas de negociación del TLCAN y de otros acuerdos comerciales internacionales

Los mecanismos de solución de diferencias en el TLCAN: dos décadas de implementación 553
Juan Saldaña
Director del Seminario en Comercio Exterior de la Facultad de Derecho, UNAM

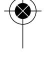
La propiedad intelectual en la era TLCAN: una asignatura pendiente en el siglo XXI 581
Sergio Ampudia
Experto en Propiedad Intelectual

Índice de Autores 619





A la memoria de Robert A. Pastor.
Académico incansable de la "Idea" de una
América del Norte
que fortalezca "los vínculos de amistad
y cooperación entre los tres países,
la cual enriquezca la calidad de sus vidas".



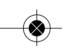
"Los problemas más serios que han surgido
en América del Norte desde 1994 no están
relacionados al TLCAN ni son consecuencia
del éxito de la creación de un nuevo mercado
con la implementación del TLCAN. Los problemas
de hoy son el resultado de la inhabilidad de los tres
gobiernos de gobernar el espacio norteamericano."

Robert A. Pastor









INTRODUCCIÓN

Arturo Oropeza García

I

El 1 de enero de 2014 se cumplieron veinte años de la vigencia del "Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)", el cual, después del TLC entre Estados Unidos y Canadá firmado en 1988, representó el primer antecedente de asociación económica de carácter formal entre los tres países de la región.

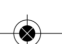
Mucho es lo que ha acontecido a lo largo de estas dos décadas para las naciones firmantes. Cada una, dentro de su propia circunstancia, refleja una suma de haberes y deberes consecuencia del camino político, económico y social que estimó oportuno. Sin embargo, el mundo global en el que se ubicaban México, Estados Unidos y Canadá a principios de los noventa no existe más. Una realidad más dinámica y compleja los envuelve y la previsibilidad que brindaba la plataforma del "fin de la historia" ha cambiado por un escenario donde no existen las certezas y donde las preguntas se acumulan ante la falta de respuestas.

El mundo "occidental" donde se diseñaron las líneas del Tratado ha ido cambiando por una realidad más intrincada donde China y Asia del Este compiten ya en similitud de circunstancias con la hegemonía económica y política de Estados Unidos en particular y de Occidente en lo general. En donde si bien todavía no se rebasan jetaturas, la frontera de los liderazgos en los diversos campos aparece difusa y sombreada, dejando un compás de espera en cuanto a la hegemonía geopolítica y económica del Siglo XXI.

La supremacía estadounidense en los noventa era un apotegma claro e indiscutible ante la desintegración de la ex Unión Soviética. El mundo de lo occidental era una cultura política y económica a imitar ante el derrumbe de los muros socialistas. En ese sentido, el TLCAN de 1994 en su mundo geopolítico fue una declaración de fuerza económica de E.U. frente a los nuevos actores que aspiraban participar en el reparto de la nueva realidad económica y política global.

También fue la ratificación de un camino económico (libre mercado), que junto con la "Ronda de Montevideo y la creación de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC, 1994)", le dio al mundo económico un nuevo decálogo comercial respecto a un intercambio de bienes y servicios que ya inundaba la vi-





da económica de la mayoría de las naciones. No obstante, la lectura del decálogo bajo una "interpretación asiática"; de manera especial la de China; en comunión con la precarización y tolerancia occidental, propiciaron que los resultados económicos, políticos y comerciales no se dieran conforme al libreto esperado.

Después de veinte años de vivir un "fin de la historia" que nunca llegó. De una hegemonía estadounidense que se bifurcó y de una OMC que se congeló desde principios del Siglo XXI, el TLCAN, desde su ahora endeble plataforma regional, guarda en espera de una actualización geopolítica que esté a la altura de miras de las primeras intenciones que creyeron que una asociación norteamericana tenía sentido. Que la "Idea de una América del Norte", como señala Robert Pastor, era una propuesta práctica y convincente que podría ser redituable a los intereses de los tres países participantes.

A dos décadas de distancia, en la que ha transitado el recambio de dos siglos y se ha inaugurado un nuevo milenio, la región norteamericana contempla pasivamente el desmantelamiento de la hegemonía occidental frente al liderazgo vitalista de una Asia del Este encabezada por China, a la cual no le faltan ideas políticas, económicas o sociales en el empeño de recuperar pasados éxitos, en los que India y China fueron líderes del desarrollo de la comunidad mundial hasta el siglo XVIII. Este "pequeño paréntesis" de dominio occidental en lo económico de poco más de dos siglos, como lo llama Huntington, aparece amenazado ante la pérdida de ritmo y de rumbo de Estados Unidos y de Occidente.

El TLCAN, además de ser un Tratado de Libre Comercio, siempre ha sido un mensaje geopolítico al mundo global a pesar de la voluntad o el déficit de intención de sus países miembros. Frente a la ambigüedad de Canadá, la prepotencia de Estados Unidos o la adhesión dogmática de México, el TLCAN ha sido una respuesta al avance de la integración europea; a la desintegración de la ex Unión Soviética, a la apertura China, al protagonismo asiático, etc.. Los únicos que en no pocas ocasiones no lo han interpretado así, son los propios países firmantes, quienes muchas veces lo han confundido con un acuerdo comercial "bilateral" (Canadá); un instrumento ventajoso de dominio económico y comercial (Estados Unidos), o una alternativa de desarrollo económico en un momento de definición histórica como México.

II

El TLCAN es una voz que se rompe en muchas voces. Es también una idea poliédrica que se multiplica en muchas imágenes; en tantas como la visión global y nacional de sus países firmantes; así como en la geométrica densidad de cada uno de sus habitantes. Actualmente en la región TLCAN la mayoría no duda de la importancia del Tratado, pero su percepción y la evaluación de sus resultados se multiplican dependiendo del país en el que se genere la opinión y del campo económico al que se pertenezca. De ahí la dificultad de lograr una sola línea de





análisis o de discusión del TLCAN, o de generar una sola voz después de tantos años transcurridos. La percepción del periodo no es la misma en Canadá, como tampoco lo es en Estados Unidos o México.

En Canadá por ejemplo, el camino tomado en materia de explotación de materias primas, en especial del gas y petróleo, junto con su falta de definición política de siempre en materia internacional, le llevan a considerar que "el vigésimo aniversario del TLCAN es apenas una nota al pie en la política económica exterior canadiense" (Hristoulas Athanasios, 2014). Para Estados Unidos, el TLCAN, huérfano de una corriente política nacional que lo dimensione y lo defienda, sigue siendo una divisa política electoral entre republicanos y demócratas que se usa con base al comportamiento de su economía, donde si baja el crecimiento, entre otros, se culpa al Tratado y se amenaza con su revisión (2007-2008); o haciendo poco caso de él, si las cosas van mejor. Últimamente, dentro de una "nueva visión de Siglo XXI", Estados Unidos intenta su revisión de manera tácita a través del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), ratificando la propuesta mercantilista original del Tratado, sin darle oportunidad de incorporar nuevas modalidades de asociación que pudieran mejorar el balance de la relación trilateral en términos de desarrollo; repitiendo sus ventajas arancelarias y ampliando sus márgenes de oportunidad con la apertura total de los servicios, en especial los que corresponden al campo de las industrias farmacéutica, del entretenimiento y de internet.

El criterio de evaluación del TLCAN en México es más complejo. Y lo es porque a diferencia de Estados Unidos y Canadá, a principios de los noventa el país todavía se encontraba en el fin de una época política y económica que exigía la redefinición de rumbo en el marco de un mundo global enrarecido y confuso. Por ello la visión mexicana del TLCAN, en su origen, nunca fue fiel a la naturaleza primaria del TLC, por el contrario, se le confundió con una balsa salvadora que sacaría al país de su atraso y lo instalaría en la mesa de los países desarrollados. Que lo alejaría de su maldición histórica del pasado, lleno de tinieblas y fantasmas y lo introduciría en la modernidad.

TLCAN o atraso endémico fue la apuesta que más que corresponder a la firma de un contrato comercial, parecía el compromiso con un instrumento mágico. Rafael Segovia llegó a proponer en su momento que frente a la alternativa TLC, "Había otra opción que nadie quería: el inmovilismo, el refugio en el aislamiento, con nuestra desigualdad de castas, ancestral y triste". Incluso Octavio Paz en 1994 consideró al Tratado de Libre Comercio como "una respuesta al terrible desafío de nuestro momento histórico, que está siendo despedazado por el renacimiento de los más feroces nacionalismos" agregando que "…el rechazarlo es resucitar antiguos agravios, alimentar rencores históricos y, en fin, sembrar tempestades" (Arriola Carlos, 1994). Por eso es que ahora, ante la insuficiencia de los resultados, cuando unos ofrecen solo más exportaciones e inversión extranjera, los otros exigen las luces ofrecidas de un país desarrollado.

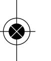
Otro de los temas sensibles respecto a la evaluación del TLCAN en México, en una oferta menos universal, fue que en la visión económica de futuro del Trata-



do se dibujaron grandes expectativas, dignas de un verdadero modelo de desarrollo o de una estrategia de Estado, y no de un limitado acuerdo de comercio. En su origen al TLCAN se le vendió como un acuerdo de creación de empleos, de mejoras salariales, de reducción de migración, como motor de crecimiento económico, como agente reductor de las brechas económicas existentes con E.U. y Canadá, etc., y lamentablemente para todos, tanto para los impulsores como para aquellos que lo han cuestionado, los resultados que todos hubieran deseado no se han logrado.

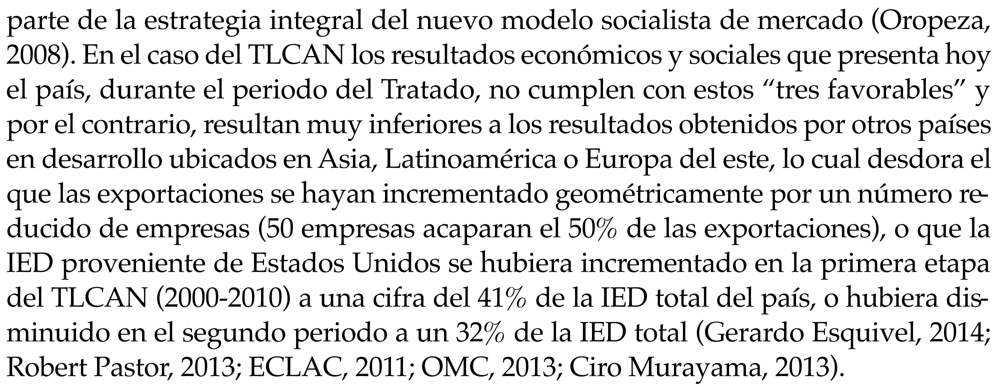
La calidad de los resultados económicos del TLCAN constituye uno de los obstáculos más importantes para su evaluación, así como para intentar un punto de coincidencia entre las dos corrientes que lo han seguido a lo largo de su trayectoria.

Un crecimiento magro en el periodo y la acumulación de déficits en materia económica y social, cuestionan y ponen en tela de juicio los resultados positivos obtenidos en materia de crecimiento comercial y de la llegada de más inversión extranjera (IED). Como un triunfo pírrico catalogan las fuentes críticas del Tratado que las exportaciones a Estados Unidos y Canadá hayan aumentado durante el periodo TLCAN en 8 y 6 veces respectivamente, y que la IED haya pasado de 1.3% del Producto interno Bruto a 2.6% del PIB, en el mismo periodo, si la expectativa integral que se ofreció con base a la implementación del Tratado no se ha cumplido. Agregando que en el tema de crecimiento el país, después de 20 años, se encuentra por debajo del promedio de la mayoría de los países de América Latina (2.4 anual promedio), donde su PIB per cápita subió menos que el incremento económico (1.2% anual promedio) y peor aún su PIB por trabajador (.7%). En cuanto al acercamiento y cierre de brecha con Estados Unidos, que fue otro tema relevante del discurso de salida del TLCAN, el PIB por trabajador de México en 1993 representaba el 35% de un trabajador estadounidense y a 2012 esta brecha se amplió al 30%. En el tema de migración, otra de las ofertas a resolver vía TLCAN, durante la primera década del Siglo XXI un promedio anual de 600 mil mexicanos se arriesgaron por una nueva oportunidad laboral en E.U., lo cual generó un número de 6.6 millones de inmigrantes de 2000 a 2010, o sea, el 5.8% de la población del país. En el importante rubro de salarios, de 1993 a 2012 se tuvo una tasa de crecimiento de .34%, lo cual llevó a que el salario de 2012 fuera casi idéntico al obtenido por un obrero o empleado mexicano 30 años atrás. De 1992 a 2012, el sensible renglón de pobreza patrimonial se mantuvo lastimosamente igual (51%), del mismo modo que el de capacidades (29%) y de pobreza alimentaria (19%). En materia de generación de empleos, hoy se reconoce una informalidad de casi el 60% de la PEA, lo cual acompleta una realidad económica y social altamente preocupante del país.



La política, decía Deng Xiaoping, no puede medirse más que por la calidad de sus resultados; agregando que toda reforma y todo desarrollo para tener sentido y ser aprobado, debería cumplir con tres objetivos (tres favorables): a) si era favorable para el crecimiento de las fuerzas productivas, b) si era favorable para el fortalecimiento del Estado y c) si era favorable para elevar los estándares de vida de las personas; si no cumplía con estos "tres favorables", la medida no formaba



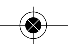



parte de la estrategia integral del nuevo modelo socialista de mercado (Oropeza, 2008). En el caso del TLCAN los resultados económicos y sociales que presenta hoy el país, durante el periodo del Tratado, no cumplen con estos “tres favorables” y por el contrario, resultan muy inferiores a los resultados obtenidos por otros países en desarrollo ubicados en Asia, Latinoamérica o Europa del este, lo cual desdora el que las exportaciones se hayan incrementado geométricamente por un número reducido de empresas (50 empresas acaparan el 50% de las exportaciones), o que la IED proveniente de Estados Unidos se hubiera incrementado en la primera etapa del TLCAN (2000-2010) a una cifra del 41% de la IED total del país, o hubiera disminuido en el segundo periodo a un 32% de la IED total (Gerardo Esquivel, 2014; Robert Pastor, 2013; ECLAC, 2011; OMC, 2013; Ciro Murayama, 2013).

Uno más de los obstáculos que enturbian la valoración del TLCAN en México, radica en la confusión sobre su naturaleza económica. Para Canadá el TLC fue un instrumento para institucionalizar su comercio con Estados Unidos y protegerlo de sobresaltos. Para E.U. fue una herramienta de disminución de costos laborales con México y de estrategia de posicionamiento en los terrenos agrícola, industrial y de servicios, a través de su jetatura de primera economía del mundo, bajo un TLC que no reconoció asimetrías. El tema con México es que en la necesidad de su coyuntura, como ya se indicó, a la herramienta complementaria de comercio se le transformó en una estrategia integral para el desarrollo. Durante todo el periodo fue así. Solo ahora, frente a la evidencia de los grandes pasivos económicos y sociales, la corriente que lo apoyó como una estrategia integral de desarrollo económico, rescata su naturaleza original de acuerdo jurídico comercial, como una línea de salida donde el crecimiento de las exportaciones y el aumento de la IED principalmente, se han convertido en una trinchera de defensa de una ortodoxia que todavía no se da la oportunidad de reflexionar sobre lo que no funcionó, más allá de las buenas intenciones.

Ya se ha subrayado en este punto del debate TLCAN que el pasado, presente y futuro económico del país no puede reducirse a una lucha de escuelas de pensamiento donde el bien más preciado a tutelar sea la validez de los postulados; como tampoco puede ser el punto de partida del análisis la capacidad de los apologistas o los detractores. La bibliografía al infinito para destacar con luces los recovecos de los puntos positivos del periodo TLCAN, son tan inútiles como los intentos de incineración del Tratado. Lo cierto es que a partir de la década de los ochenta, ante la necesidad de redefinir su camino económico, en medio de una reconstrucción de la economía global, la administración en turno opto por una estrategia ortodoxa de cambio, dentro de la cual insertó al TLCAN como el motor principal; casi como el único motor para llevar a los mexicanos al desarrollo. La “estrategia” del motor agrícola fue ensamblada en la reforma jurídica de 1992, bajo una idea de dejar hacer dejar pasar que ha radicalizado las contradicciones del campo. El motor industrial, bajo el paradigma de que la “mejor política industrial es la que no existe”, motivó la pérdida aproximada del 80% de las empresas nacionales del sector; pero de manera más importante, ori-





lló a que la cultura de la innovación industrial, de la transformación, del emprendimiento, etc., se inhibieran ante la falta de promoción y apoyo suficiente y a la geométrica desaparición de los negocios industriales nacionales. El motor de los servicios, de los "estratégicos" servicios de la cultura del conocimiento, también fue descuidado ante un apenas perceptible apoyo del 0.3% anual del PIB durante el periodo, y ante una educación nacional ineficiente que se volvió rehén de la corrupción magisterial y la deserción escolar. De todo esto, desde luego, no puede culparse al TLCAN. Sin embargo, ante la insuficiencia del desarrollo, el Tratado aparece como la cabeza visible de una estrategia sobrevalorada, mal implementada, que partió del supuesto de creer que México podía negociar al mismo nivel de un país desarrollado, renunciando a las prerrogativas de su subdesarrollo; y a creer firmemente que existía un mercado todo poderoso que se encargaría por sí solo de poner las cosas en su sitio.

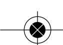
¿Es culpable el TLCAN de la insuficiencia de los resultados económicos?. En estos primeros intentos de evaluación de las dos décadas de la vigencia del TLCAN resulta importante separar a la parte del todo, para no repetir el error y la confusión de los últimos veinte años de creer que el TLCAN era el único motor de salida para el desarrollo mexicano, o de fincar en su funcionamiento toda la culpa de lo que no ha resultado. Coincidiríamos en este sentido con Robert Pastor cuando señala que "Los problemas más serios que han surgido en América del Norte desde 1994 no están relacionados al TLCAN ni son consecuencia del éxito de la creación de un nuevo mercado con la implementación del TLCAN. Los problemas de hoy son el resultado de la inhabilidad de los tres gobiernos de gobernar el espacio norteamericano" (Robert Pastor, 2012).

III

A nivel regional, más allá del mensaje geopolítico hacia el exterior, el TLCAN ha sido fundamentalmente una herramienta de negociación jurídico comercial para los tres países que lo integran y no un esquema de integración. Canadá por ejemplo, desde un inicio ha luchado por apartarse del Tratado y de alguna manera lo logró en 2011 a través de su nuevo Tratado bilateral con Estados Unidos nominado "Acuerdo más allá de la Frontera", con el cual esperan dar por agotada la etapa central del TLCAN. Estados Unidos por su parte, en su preocupación por la "amenaza" China y su acompañante regional que es Asia del este, junto con su proverbial desprecio a su relación vecinal con el sur, apuesta a la novación tácita del TLCAN a través de los 27 capítulos que comprende el TPP, el cual sigue desconociendo la asimetría de su socio mexicano y por el contrario, profundiza la estrategia del posicionamiento de sus intereses económicos en el campo nacional a través de la exportación de sus granos, semillas, carnes, frutas, etc.; al igual que el de sus empresas manufactureras las cuales además de dominar el mercado nacio-







nal, su exportación a Estados Unidos la integran con 40% de insumos norteamericanos (el más alto porcentaje de todas las reexportaciones estadounidenses) así como otro 40% aproximadamente de insumos provenientes de Asia del este principalmente. A esta relación comercial con E.U., en el marco regulatorio convenido en el TLCAN, habría que agregar por su importancia dos reflexiones centrales. La primera, que en el sector agrícola E.U. aplica una "Bill Farm" a través de la cual despliega anualmente más de 80 mil millones de dólares de subsidios o subvenciones a sus agricultores, en franca violación de la normativa TLCAN y OMC. Y la segunda, que a partir de la crisis de 2007-2009, el motor de su desarrollo industrial lo alimenta con la normativa denominada "Buy América", por medio de la cual da preferencia a su oferta nacional, rompiendo con los principios fundamentales del TLCAN y de la OMC. Sobre este tema es obligado enfatizar también que Estados Unidos junto con Europa han sido piezas clave del "milagro asiático", al consentir que más del 70% de la manufactura mundial de los países en vías de desarrollo, trabajada por Asia del este en general y por China en particular, se siga realizando desde la postguerra (Japón, Taiwán, Corea, etc.) hasta hoy (China y demás países de Asia del este), a través de políticas comerciales (participación de empresas estatales, monedas subvaluadas, dumping fiscal, dumping laboral, dumping social, dumping comercial, dumping ecológico, etc.) que no han estado a tono con lo que exige la normativa OMC y que por el contrario, han sido francamente violatorias a sus preceptos. Lo contrastante con esta política de complicidad o de tolerancia es que a países de América Latina en general y en especial a México; E.U. y Europa los han presionado para que cumplan escrupulosamente con el "ideal jurídico y comercial" pactado en el TLCAN y en la OMC. Si la aplicación de este doble rasero ha sido un factor esencial en el resultado económico de Asia del este frente a América Latina; a lo anterior debe agregarse que de manera pactada a tolerada, Estados Unidos y Occidente en general, han auspiciado la transferencia "informal" de tecnología más grande que se registre en la historia hacia los mercados de China y Asia del este, mientras que con México y Latinoamérica han desplegado una normativa y supervisión draconiana que ha protegido al infinito la propiedad tecnológica occidental en todos los campos.

El TLCAN, lejos de facilitar a México la política comercial tolerante y subsidiaria que ha desplegado Estados Unidos en China y Asia del este; ha sido más bien un instrumento jurídico severo que no ha dejado ningún resquicio al desigual subdesarrollo del país.

IV

El TLCAN en sus diferentes dimensiones ha sido una experiencia histórica que se seguirá narrando de diferente manera en cada uno de los países que lo integran. Sin embargo, como ya se indicó antes, hoy poca gente duda de la necesi-

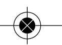


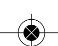
dad de contar con una herramienta que facilite las operaciones en la zona y que le brinde un principio de asociación frente a los diferentes esquemas regionales del mundo, que pronto o tarde, todos ellos tendrán que desembocar en una pangea global para lograr que este mundo sobreviva y sea habitable.

También son pocos los que niegan sus logros macroeconómicos, donde el TLCAN ha facilitado el tránsito de un mercado de 470 millones de consumidores y de 19 billones de dólares, en el cual se ha logrado encadenar el 50% de las exportaciones de la región, llevando el comercio intraregional de 290 mil millones de dólares en 1993 a más de 1.1 billones de dólares en 2012, donde la región representa el 30% de la producción mundial. Sin embargo, junto a estos números que avalan el potencial de un trabajo conjunto, aparecen también las cifras del desencanto, en las que resalta la disminución de la participación de América del Norte en el comercio global, en el que del 19% de participación que tenía en las exportaciones mundiales en el año 2000, la región bajó al 12.80% en 2012, con una pérdida de más de seis unidades del share mundial, las cuales desde luego en su mayor parte fueron tomadas por China y Asia del este. De esta caída participan los tres países: Estados Unidos con 4 puntos, Canadá cerca de 2 puntos y México con 0.6 unidades (René Villareal, 2014; Carla Hills, 2014).

El mundo global del TLCAN de 1994, como se apuntó, está muy lejos de la realidad económica mundial de 2014 y se encuentra siglos atrás del mundo que se conformará en 2050, ante la explosión y quiebre demográfico de la población mundial (cerca de 10 mil millones de habitantes), del aceleramiento tecnológico, del reacomodo de la fabricación mundial, de los escasos recursos naturales y los retos ecológicos que se viven ya en el "Antropoceno". Sin embargo, si el TLCAN en su visión geopolítica original fue bueno o quedó a deber en sus resultados, será tema de la historia que está pendiente de escribirse. Lo que sigue siendo vigente del TLCAN y tendrá gran importancia en el mundo de mitad de siglo, es que con todos sus defectos y virtudes, el Tratado es el único esquema de diálogo trilateral con que cuentan los países norteamericanos para que partiendo de esta primera experiencia de asociación, puedan mudar a nuevos esquemas donde pudieran aprovecharse a plenitud las sinergias regionales, a fin de que la zona no siga diluyendo su importancia económica, encuentre un desarrollo común más equilibrado y enfrente de mejor manera a una competencia de regiones donde China y Asia del este no tienen duda de que este será su siglo. Como ejemplo de lo anterior aparece la audacia en materia de integración por parte de los BRICS, que de 2009 a la fecha, con tan solo seis años de diálogo conjunto, ya hablan de una Banca de Desarrollo grupal de 50 mil millones de dólares, de un Fondo de Reserva de 100 mil millones de dólares, planes energéticos, de producción y reservas agropecuarias etc. Asimismo destaca el proyecto de integración de China, que además de haber agrupado económicamente a sus Estados afines (Hong Kong y Macao), a sus vecinos regionales (ASEAN +1) y en un esquema de dialogo institucional a la mayoría de los países de África, en febrero de 2015 tiene programada una reunión en Beijing con todos los presidentes de América Latina (CELAC). Ru-







sia por su lado, a través de su zona de influencia y una asociación estratégica en materia de energía con China, incursiona de nuevo en la arena global sin mayor recato y protocolo. Estos no son más que un pequeño ejemplo de los fenómenos geopolíticos de asociación que están reescribiendo la geografía del mapa global del Siglo XXI. ¿Estados Unidos en materia de asociación entenderá la dimensión del reto que enfrenta?. ¿Aceptará que por geografía y destino su primera globalización pasa por México y Canadá?. ¿O anclado en un paradigma del Siglo XX, creerá que la etapa de sujeción con su vecino del sur no ha concluido, y que pertrechando ahora con el petróleo y los servicios de inteligencia le alcanzará para administrar su futuro?. Habrá que ver si Estados Unidos acusa recibo en algún momento de estos cambios, "… o si este pagará un elevado precio por dar por sentado que las cosas pueden seguir iguales en casa mientras el mundo exterior cambia más rápidamente que nunca" (Kennedy Paul, 1993).

V

El reloj del siglo XXI sigue su marcha inexorable y se presta a cumplir en pocos años las dos décadas de vida. El inicio del Siglo XXI ya concluyó y lo que sigue es la confirmación o cancelación de las diversas hipótesis en las que cada país o región apostó su futuro desde la segunda mitad del siglo pasado. Asia del Este, desde la postguerra, a través de Japón, Taiwán y Corea, emprendió la construcción de un modelo económico nacional y regional que se ha fortalecido ante la suma inteligente de China y la mayoría de los países de Asia del este, en un modelo de desarrollo que bien podríamos generalizar arbitrariamente como "socialismo de mercado", con características afines a cada economía. Occidente: Estados Unidos y la Unión Europea, han apostado a la era de los servicios y el conocimiento a través del "sacrificio" de su industrialización y del traspaso "gratuito" de gran parte de su acervo tecnológico a Asia del este. América Latina, en medio de un nuevo reto por el desarrollo, se debate desde la penumbra respecto a una nueva estrategia postneoliberal, o la profundización de la ortodoxia de un modelo neoliberal agotado. Mientras esto sucede, cubre sus necesidades primarias mediante su viejo modelo mercantilista de venta de materias primas o manufactura barata. México, en medio de todas estas tendencias, busca afanosamente, sin conseguirlo aún, el camino de su sustentabilidad.

VI

¿Celebración, desencanto o replanteamiento del TLCAN?, son preguntas no menores que retan al país en el marco de sus profundas necesidades políticas, eco-





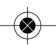
nómicas y sociales. México ya no tiene tiempo de seguir discutiendo al infinito las bondades o perjuicios de su estrategia del pasado. Si la negociación del TLCAN fue deficiente, si su confusión con una estrategia de desarrollo integral sucedió o no, son cuestionamientos que rápidamente son desplazados por una urgente necesidad de crecimiento económico, generación de empleos y una mayor igualdad del ingreso. Resulta irónico tanto la defensa de un "mérito" como la publicidad de su fracaso, si al mismo tiempo no se ofrecen las soluciones que sostengan en el tiempo el desarrollo económico y social del país. De igual modo sería muy delicado que ante la aprobación de la Reformas Estructurales 2013-2014, en especial la Energética, se volviera a cometer el error de ayer, de estimar que con su sola aprobación se resolverán los delicados pasivos del país. Como señala Everardo Elizondo: "El pasado día 10, una nota de prensa decía que la promulgación de las leyes secundarias de la reforma energética significaba nada más y nada menos que "el arranque de México hacia el desarrollo prometido". Arriesgo de parecer mesurado, me atrevo a decir que una cosa es reconocer y aplaudir lo trascendente de la reforma en cuestión, y otra, muy distinta, es atribuirle efectos portentosos" (Reforma, 25 de agosto, 2014)

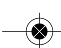
En materia de desarrollo, como dice Robert Pastor, "los problemas de hoy no son culpa del TLCAN, sino el resultado de la inhabilidad de los tres gobiernos…". En ese contexto, México podría tomar la parte de la "inhabilidad" que le toca y aprovechar la experiencia generada, porque el tiempo de la experimentación se ha agotado. La nación ya no puede concederle más espacio de equivocación a las políticas de desarrollo. Se ha terminado el tiempo de las teorías y las excusas. Hoy el único lenguaje posible es el del crecimiento con justicia social.

VII

Como señalamos anteriormente en esta breve introducción, cuya única finalidad ha sido enmarcar de una manera general el tema de los veinte años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el TLCAN es una figura poliédrica que se multiplica en muchas imágenes, lo cual dificulta una sola línea de análisis o de discusión. Por ello, dada la riqueza analítica del tema y de su importancia para el país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), no han querido omitir su responsabilidad académica con el tema ni con su celebración y en coordinación con 27 especialistas de diferentes disciplinas e instituciones académicas internacionales y del país, decidieron coordinar los trabajos del proyecto editorial "TLCAN 20 años: ¿celebración, desencanto o replanteamiento?", con el cual se intenta a través de la universalidad de su contenido, contribuir a la reflexión de una de las estrategias de desarrollo económico más importantes que la nación ha emprendido en los últimos veinte años.







Por medio del contenido de sus seis capítulos: "I El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo"; "II La política comercial de México en la era TLCAN"; "III La política industrial en los tiempos del TLCAN"; "IV El TLCAN y América del Norte: ¿plataforma del desarrollo regional?"; "V. China, el huésped no invitado del TLCAN", y "VI El tratado de Libre Comercio de América del Norte: una visión jurídica", el libro busca de una manera interdisciplinaria y propositiva establecer las líneas más relevantes de lo sucedido a lo largo de estos veinte años de vigencia del TLCAN, a fin de contar con un testimonio que ayude a la reflexión del periodo, así como de aportar una batería de propuestas que se unan a las nuevas ideas que en materia de TLCAN y desarrollo se están formalizando por otras instituciones públicas o académicas. Por todo ello agradecemos profundamente a los 26 colegas y amigos de México y del extranjero que de manera comprometida hicieron posible la terminación de esta obra.

De manera especial, este libro lo hemos dedicado a la memoria de un gran norteamericano, del Dr. Robert A. Pastor, quien lamentablemente murió en enero de este año; aunque conociendo de este proyecto, en todo momento lo apoyó y aceptó participar, aunque al final por razones de salud lo hizo a través de un texto publicado que por su vigencia e importancia ha sido incluido en esta obra. Con su muerte, el Dr. Pastor ha dejado un hueco enorme en Estados Unidos en la defensa y promoción de la Idea de una América del Norte, así como en la propuesta de un TLCAN más sensible a los temas de asimetría y desarrollo compartido.

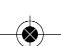
Concluida la etapa de salida del Siglo XXI y en un ambiente en donde la lucha por el desarrollo económico y los empleos se convertirá en el tema más urgente de la agenda de la mayoría de las naciones, tanto desarrolladas como en vías de serlo, el espacio de maniobra se hará más estrecho para todas ellas y el margen de error será proporcional a la satisfacción o el desencanto de sus habitantes.

El año de 2050, o sea mañana, estará retando a la humanidad entera a su sustentabilidad, y sobrevivencia en términos demográficos, económicos, sociales, ecológicos y políticos.

El tiempo de no crecer y de justificar el no conseguirlo se ha terminado. Esperamos que lo aprendido en estos veinte años del TLCAN y treinta años de una política económica con crecimiento insuficiente, sirvan de experiencia para que el país implemente una estrategia económica integral que logre un desarrollo compartido y sustentable para todos los mexicanos.

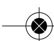
Verano de 2014











I. El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo





*Raúl Gutiérrez Muguerza**

El TLCAN y el modelo mexicano de desarrollo: evaluación y líneas de mejora para el siglo XXI

SUMARIO: I. Antecedentes del TLCAN como confirmación de la creación y fortalecimiento de bloques económicos. II. Aspectos positivos para México. III. Lo que no ha funcionado bajo el TLCAN. IV. La falla en la creación de políticas públicas. V. El paso por dar: un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México. VI. Diseño de una estrategia regional para aprovechar las ventajas del TLCAN. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. Antecedentes del TLCAN como confirmación de la creación y fortalecimiento de bloques económicos

La historia registra numerosos procesos de integración económica, los cuales tuvieron como base el desarrollo del comercio internacional. El actual proceso de globalización se inició con el Tratado de Roma, el cual dio origen a la Comunidad Económica Europea, misma que evolucionó hasta llegar a lo que hoy conocemos como la Unión Europea (UE).Durante los últimos años, la conformación de la UE se vio fortalecida por los cambios políticos registrados en Europa del Este, aportando más de 125 millones de personas con un capital humano altamente calificado, que han sido incorporadas al desarrollo económico de la región con programas regionales exitosos.

En la Cuenca del Pacífico, el proceso de integración también ha avanzado, fundamentalmente mediante un esquema basado en la cooperación y coordinación de los procesos productivos, esencialmente los industriales. Ello es un ejemplo del aprovechamiento de las ventajas comparativas, sobre todo a través de un proceso de producción compartida, en el que la dotación de factores fue

* Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).





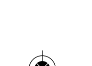
complementaria: Japón contaba con procesos de producción industrial de alta tecnología y abundancia de recursos financieros, base con la cual se convirtió en el principal abastecedor de insumos intermedios, bienes de capital e inversión para los Nuevos Países Industrializados (NICS: Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur). Éstos, utilizando su abundante mano de obra calificada, iniciaron su incursión en los mercados internacionales, produciendo bienes e insumos con componentes y capital japonés, a los cuales fueron añadiendo tecnología propia. Para alcanzar esta última etapa se debió generar un proceso de intensa capacitación y programas económicos que en su momento, les permitieron desarrollar sus propias plantas productivas.

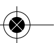
En América del Norte, el Acuerdo de Libre Comercio (*Free Trade Agreement*) entre Canadá y Estados Unidos inició en 1989 y en 1990 México iniciaron las negociaciones de lo que terminó por ser un tratado regional con los países antes mencionados. Es importante mencionar dos hechos adicionales. Por un lado, la consolidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) gestó al mercado más grande del mundo; en él existía la posibilidad de aprovechar las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida y con ello, incrementar la competitividad y productividad en la generación de bienes y servicios en el mercado regional. Los promotores del TLCAN argumentaron que ello redundaría en una mayor captación de flujos inversión extranjera directa, generación de empleos y calidad de vida de la población.

Para el caso de México existía otra razón para abrir la economía mediante el mecanismo del TLCAN, la vinculada con el agotamiento que el mercado interno vivió durante la profunda crisis acaecida en la década de los años ochenta. Producto de la crisis de deuda, el aparato productivo vio menguar sus capacidades, la inversión y la generación de empleo de calidad retrocedieron de manera significativa durante aquellos años, provocando un fuerte deterioro del mercado interno. Ante ello, y las restricciones financieras que enfrentó el sector público mexicano, se optó por el libre comercio como mecanismo para generar crecimiento económico.

Además, existió otra influencia externa relevante en dicha decisión, la participación del Presidente Carlos Salinas de Gortari en el Foro Económico de Davos; en el Foro se impulsó la idea de una mayor integración de bloques económicos como medio para fomentar el crecimiento. En el caso de América del Norte, la idea era que a través del TLCAN, se formalizaría el proceso de producción transfronteriza que durante mucho tiempo se había gestado entre los tres países, pensando que esto ampliaría las posibilidades de lograr una integración productiva de mayor valor agregado en la región. Después de la crisis de los años ochenta, dicha alternativa era especialmente favorable para México, en donde había uno de los factores más importantes para la producción industrial de manufacturas: abundancia de mano de obra calificada que además necesitaba empleo para elevar su bienestar. En teoría el TLCAN atendería los objetivos principales de México: retomar la senda de crecimiento económico, generar empleo, atraer inversión e incrementar el bienestar social. No obstante, a veinte







años de la puesta en marcha del TLCAN, se puede observar que no se ha logrado su consecución, lo cual le ha impedido alcanzar niveles superiores de crecimiento, bienestar social, productividad y competitividad.

II. Aspectos positivos para México

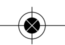
El TLCAN representó la construcción de un marco institucional que facilitó el acceso de bienes elaborados en México a los mercados de Canadá y Estados Unidos. Se redujeron y eliminaron una cantidad considerable de aranceles, cuotas compensatorias y obstáculos fitosanitarios. El establecimiento de ventanas agrícolas, el reconocimiento de productos distintivos -así como de áreas libres de plagas-, permitieron el inicio de exportaciones de productos que durante largo tiempo estuvieron prohibidos en el mercado de Estados Unidos. Uno de los casos más emblemáticos fue el del aguacate, antes del TLCAN las restricciones que enfrentó fueron prácticamente insalvables.

En algunos sectores se logró el reconocimiento de la asimetría existente entre las tres economías. Derivado de ello se establecieron plazos para proteger a la planta productiva nacional de la entrada masiva de importaciones, buscando con ello alcanzar un ajuste gradual y equilibrado de dichos sectores. En principio, el objetivo era dar tiempo para modernizar la infraestructura productiva, elevando la productividad y competitividad de las empresas, para lo cual era necesario alcanzar una mayor inversión y adopción del cambio tecnológico que se estaba gestando a nivel global.

Otro aspecto relevante se refiere al establecimiento de las reglas de origen. Su objetivo teórico era que los principales beneficios del TLCAN se otorgaran a los bienes producidos en América del Norte. Bajo dicho mecanismo se pretendió alcanzar una creciente incorporación de valor en la región, pues se determinaba el Valor de Contenido Regional (VCR) que deberían tener los productos para gozar de preferencias arancelarias. Un caso específico de gran trascendencia industrial fue el automotriz, mismo que tenía como antecedente muy favorable para su desarrollo el Decreto Automotriz de 1962, y bajo el cual se evitó la penetración indiscriminada de importaciones fuera del área del TLCAN. Para el caso de México, y en general del TLCAN, dicho sector es el que ha mostrado un mejor desempeño. La industria automotriz en México se ha beneficiado ampliamente de un creciente VCR. Actualmente, la exportación total de México depende en más del 25% de este sector.

Algunos beneficios adicionales incluyeron el acceso al mercado de compras a Gobierno en Estados Unidos. La eliminación de la restricción del "*Buy American Act*" (el cual restringe la compra de bienes que no son productos domésticos terminados para uso dentro de los Estados Unidos) y del Requisito de Contenido Regional en Canadá; la derogación de cargas administrativas y la





adopción del Certificado de Origen Único, fueron las bases bajo las cuales se pretendió lograr la convergencia de los sistemas de normalización, buscando facilitar la solución de controversias trilaterales.

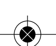
Desde la perspectiva de los arquitectos del TLCAN, el acceso a nuevos sectores abriría la posibilidad de obtener una mayor integración productiva entre los tres países, al facilitar el desarrollo de patrones productivos y competitivos de especialización, así como el aprovechamiento de economías de escala, la utilización de tecnologías apropiadas y el aprovechamiento de la complementación productiva. En teoría, el proyecto tenía un diez de calificación. En el caso de México, los problemas, como casi siempre, vinieron en la ejecución del proyecto y en los requisitos previos para tener una apertura exitosa. El no contar con un programa de desarrollo industrial, sectorial y regional adecuado, el tener una planta productiva poco preparada para la apertura comercial, con instrumentos de financiamiento dirigidos a la especulación y no a la producción, así como la existencia de una infraestructura inapropiada para la logística comercial global, fueron algunos de los elementos que inhibieron el éxito de uno de los proyectos más importantes para el desarrollo económico contemporáneo de México.

Un análisis objetivo arroja que, en una primera etapa, algunos de los objetivos de México se cumplieron. Entre 1993 y el 2001, el aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá permitió que el país avanzara del lugar 17º al 12º a nivel mundial. Por tamaño del PIB, la ubicación de México mejoró una posición al ubicarse en el 9º lugar; y como destino de la inversión extranjera directa (IED), el ascenso lo colocó en la 7a. posición global. Dicho desempeño no solamente es atribuible al TLCAN, también fueron determinantes las reformas estructurales que se realizaron en los 80 y principios de los 90. La privatización, la apertura financiera y comercial y la enorme devaluación registrada al final de 1994, hicieron de México un país muy competitivo para los parámetros de medición de instituciones internacionales que son altamente influyentes en las decisiones de los inversionistas, como son las clasificaciones del Foro Económico Mundial.

III. Lo que no ha funcionado bajo el TLCAN

A partir del año 2001, el dinamismo de la exportación mexicana se redujo enormemente debido a que los beneficios alcanzados por los aspectos ya citados se diluyeron, especialmente el tema de la competitividad: en el periodo 2001-2012 México pasó de la posición 42 a la 58.El elemento que más incidió en este deterioro fue la decreciente calidad de las instituciones públicas, en dicho periodo su retroceso las llevo de la posición 57 a la 103. Ello fue generado por la ausencia de un programa integral de gobierno, que actuara con eficacia y eficiencia, que diseñará e implementará políticas públicas y económicas pertinentes para las necesidades de México y su planta productiva.







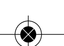
Dichas circunstancias, y la convicción de que la apertura comercial sería suficiente para modernizar a la economía mexicana, inhibieron la creación y aplicación de una política de fomento industrial que fortaleciera a la planta productiva nacional (desde un enfoque orientado al mercado interno) y posicionara efectivamente a México en el comercio internacional. La adopción de una política de comercio exterior, sin una sólida base industrial y de servicios, debilitó a la planta productiva, fundamentalmente porque se le expuso a la competencia desleal de productos procedentes de países que eran más productivos y competitivos. No se puede soslayar que en el área del TLCAN, se encontraban operando las principales empresas globales en prácticamente todos los sectores productivos (líderes en innovación, con recursos financieros considerables y canales de distribución bien diseñados). En este sentido, una apertura comercial sin transferencia tecnológica y de innovación corría el riesgo de no alcanzar los resultados que le dieron origen, como efectivamente aconteció.

Una situación similar se puede observar en la firma posterior de acuerdos y tratados comerciales: se atomizaron fortalezas y dispersaron esfuerzos, situación que se vio agravada por la carencia de una estrategia que impulsara los sectores y las regiones que habían logrado cierto grado de desarrollado productivo y economías de escala.

El problema adicional fue la confusión de lo que en sí representan los tratados comerciales: se les considera un objetivo y no un medio para la consecución de crecimiento económico. Ello derivó en la adopción de una "política" de comercio exterior poco estructurada y vinculada con la realidad de las empresas y el mercado laboral mexicano. La firma subsecuente de tratados y acuerdos comerciales con otros países estuvo plagada de errores similares a los que se cometieron con el TLCAN: carencia de programas, proyectos y estrategias complementarias a nivel productivo que permitieran aprovechar las supuestas ventajas negociadas. Para los teóricos del comercio exterior mexicano, la firma de tratados comerciales se convirtió en un mecanismo para ganar prestigio internacional, bajo la coartada que con ello se atraería mayor flujo de inversión extranjera directa, misma que redituaría en crecimiento y creación de empleos. La realidad demuestra que ello no ocurrió.

Además, se puede señalar que los socios comerciales de México aprovecharon mejor esos instrumentos, una situación que también es válida para países con los que no se ha firmado algún acuerdo, como es el caso de China. En este último caso, México ha sido el trampolín y lugar de ensamblaje para colocar sus productos en el mercado norteamericano, al proveer los insumos intermedios que son utilizados tanto para la producción orientada al mercado doméstico, como al de exportación. Esta dinámica reduce el valor agregado nacional y desintegra las cadenas productivas, motivo por el cual el 50% de las exportaciones está basada en un proceso maquilador básico, fundamentalmente de ensamble. Evidentemente, esto iba en contra de la integración productiva y de valor agregado que se buscaba obtener con el TLCAN.





Así, entre 1993 y 2001, México incrementó sus exportaciones en 219%, llegando a ocupar el 12º lugar como país exportador. Sin embargo, para el periodo 2001-2012, ese dinamismo se redujo a sólo 133%, lo cual le llevó a ocupar el lugar 16 a nivel mundial. Sin incluir la reexportación de insumos IMMEX, en el 2012 el valor agregado sólo fue 39.13% del total de la exportación mexicana, equivalente a 145,135 millones de dólares, quedando ubicada en el 31º lugar mundial, lejos del 18º alcanzado en 2001.

Derivada de esta situación, el número de países con los que México registró déficit en la balanza bilateral pasó de 112 en 1993 a 138 en el 2012. En relación con los 47 países con los que se han firmado tratados de libre comercio, en el año de 1993 se registraba un déficit con 26, para el 2012 el número se elevaría a treinta.

A pesar de estas circunstancias, la exportación es de enorme importancia para la economía mexicana pues si en el 2001 constituía el 26% del PIB, para el 2012 representó el 32%. El problema es que dicho aumento es similar al de las importaciones, particularmente en la parte de insumos intermedios, maquinaria y equipo. Derivado de esta circunstancia la exportación acusa un valor agregado decreciente, debilitando la posición de México como economía mundial. En el periodo citado cayó del 9º lugar al 14º escalón, en tanto que su posición en relación con el PIB per cápita pasó del 47º al 72º lugar. Ello implicó que en el 2012, por primera vez en décadas, México se encontrará por debajo de la media mundial (10,123 vs 10,232 dólares respectivamente).



En lo que se refiere a la captación de mayores flujos de inversión extranjera se tienen al menos dos historias: una evolución positiva en el primer año de vigencia del TLCAN, México pasó del lugar 17º lugar en 1993 al 4º en 1994. No obstante, a partir de ese año la tendencia ha sido decreciente hasta caer, en el año 2012, a la 23ª posición. En el mismo periodo el porcentaje que se captó de la IED mundial disminuyó de 4.3% a 0.94%.

Se debe señalar que el objetivo de integración del TLCAN incluía el desplazamiento hacia México, esencialmente por parte de Estados Unidos, de aquellas producciones que ya le resultaban poco competitivas y que era más económico realizar en territorio mexicano. El bajo costo laboral era el mecanismo que justificaba el argumento: se pensó que aumentaría el número de empleos y, consecuentemente se reduciría la migración mexicana hacia Estados Unidos.

La evolución inicial de este proceso también fue favorable y se dio mediante la creciente presencia de empresas maquiladoras en territorio mexicano. Entre 1993 y 2000 se crearon más de 744,000 empleos en esta industria. No obstante, la pérdida de competitividad, la reducción del arancel promedio (NMF) en Estados Unidos y la migración de empresas americanas a China por incentivos y mano de obra aún más barata que en México, impidió que este proceso prosiguiera una evolución positiva. A partir del año 2000 se perdieron 93,000 empleos en el sector y se inició la creciente salida de empresas. Para el año 2011,





aproximadamente 900 maquiladoras habían dejado México, de tal manera que el nivel de empleo en el sector ha permanecido estancado.

Así, en los casi 20 años de vigencia del TLCAN, la Población Económicamente Activa (PEA) de México aumentó en 17.7 millones de personas y sólo se crearon 6.4 millones de empleos formales. Así, durante el periodo en cuestión, se presentó un déficit de 11.3 millones de puestos de trabajo, incumpliendo con uno de los objetivos fundamentales de este proceso de integración: la creación de empleos en función del crecimiento de la PEA. Consecuentemente no se ha incrementado el nivel de vida de la población, el aumento de 15 millones de personas en pobreza por ingreso que se registró entre 1992 y el 2012 representa el mejor ejemplo de ello.

IV. La falla en la creación de políticas públicas

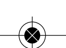
La implementación de "Reformas Estructurales" es el mecanismo de política económica que un grupo amplio de analistas ha estimado idóneo para elevar la competitividad de la economía mexicana. No obstante, la evidencia muestra que las mismas deben complementarse con un conjunto amplio de políticas públicas y planes de desarrollo, mismos que impulsen a los sectores productivos estratégicos para competir en el contexto de América del Norte y en el resto del mundo.

Durante 2012 y 2013 se avanzó en la aprobación de la reforma laboral, la de telecomunicaciones, la educativa, la de competencia, la hacendaria, la financiera, la política y la energética, quedando pendientes los reglamentos e instrumentos para que su implementación genere los efectos positivos que se requieren en la economía mexicana.

Con ello se agotó el argumento esgrimido durante la última década: el bajo crecimiento económico era atribuible a la falta de los cambios estructurales. La aprobación de las reformas puso en manos del Gobierno, la ejecución de una política pública y económica que ya no requiere la intervención ni la aprobación del Congreso, sólo se precisa de la adopción e instrumentación de estrategias públicas que eleven la productividad y la competitividad de México.

En este sentido se debe reconocer que la heterogeneidad del sector productivo mexicano reclama una política diferenciada, por sector y región. Existen empresas altamente productivas y competitivas, generalmente las de mayor tamaño. En el otro extremo, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) no pueden alcanzar resultados similares; a pesar que algunas son productivas, los costos de transacción, transferencia u operación en México son más elevados que los prevalecientes con sus principales socios y competidores comerciales.





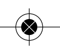
También hay que señalar que la viabilidad de muchas de las MiPyMEs depende de las compras que realizan las grandes empresas, por lo que el desempeño de estas últimas tiene una gran influencia en el resto del aparato productivo. Por tanto, la política pública complementaria a desarrollar debe contemplar los mecanismos necesarios para impulsar una integración más elevada entre las empresas mexicanas, y en donde el área de oportunidad se encuentra en el sector exportador. Las grandes empresas transnacionales realizan la mayor parte de las exportaciones, pero compran a sus proveedores globales, denotando una falta de compromiso para desarrollar proveeduría local (a diferencia de las prácticas en China). Este es un aspecto esencial que debe modificarse para que las reformas aprobadas generen un resultado distinto hasta el hoy alcanzado con la lógica comercial del TLCAN.

La integración económica es un proceso a través del cual se establecen normas y regulaciones que favorecen el comercio y la cooperación entre un grupo de países al suprimir las barreras al intercambio entre ellos. En principio, ello debe hacer más barato comprar en la región de integración, de tal manera que sus miembros concentren sus esfuerzos en la producción e intercambio de los bienes y servicios en los cuales poseen ventajas comparativas y competitivas.

En el caso del TLCAN, la evolución inicial parecía que confirmaba este postulado; sin embargo, ello se revirtió en 2006. Así, la proporción de exportaciones mexicanas a Canadá y Estados Unidos pasó de 86.08% en 1993 a 92.22% en 2003, para el año 2012 fue de sólo 80.55%. La importación mostró la misma tendencia pero de una forma mucho más aguda, pasando de 70.62% a 76.48% entre 1993 y 1997, disminuyendo a 52.60% en 2012.

El inicio fue propiciado por las facilidades generadas por el TLCAN y los bajos costos laborales de México. Sin embargo, la pérdida de competitividad y la ausencia de una estrategia que permitiera continuar aprovechando las ventajas negociadas en el TLCAN, generó el desplazamiento de numerosas producciones que ya se realizaban en México hacia otros destinos. Dicho retroceso también se presentó en Estados Unidos y Canadá: un deterioro en la generación de riqueza que les llevo a perder participación en el PIB mundial, en la exportación mundial y la captación de flujos de IED. El TLCAN creó un marco para el desarrollo de los negocios entre los tres países pero, para el caso de México, la falta de un trabajo conjunto entre Gobierno y sector empresarial terminó por afectar la capacidad productiva nacional. Debido a la carencia de una política industrial, México no aprovechó la posibilidad de generar mayor variedad de bienes finales e insumos intermedios. Se buscó subsanar la falla mediante mayores importaciones, es decir, se recurrió a una solución externa para solventar un problema de competitividad interna. Ante la falta de capacidad para generar mayores niveles de competitividad y productividad, existió un deslinde de la política económica, propiciado por el supuesto de que el mercado corregiría las distorsiones e ineficacias prevalecientes, algo que no ha ocurrido.







V. El paso por dar: un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México

El comercio internacional no sólo es una extensión de la estrategia de política económica que aplican los países, en realidad es parte integral de su posicionamiento geoeconómico y geopolítico. Por ello se necesita una política integral: apertura comercial basada en aumento de las capacidades productivas, particularmente de las que generan mayor valor agregado, como lo es el sector industrial.

Mucho se ha afirmado sobre el crecimiento de las exportaciones mexicanas: entre 1990 y el 2011 las mismas pasaron de 40 a 350 mil millones de dólares, un incremento de 760%. Sin embargo, ello no es algo extraordinario cuando se observa que en el mismo periodo de tiempo China aumentó sus exportaciones de 71 mil millones de dólares a casi 2 billones de dólares, una variación de 2,749%.

Aún bajo la lógica de las estadísticas macroeconómicas y de comercio internacional, el TLCAN no ha generado el impacto que se le atribuía:

— El crecimiento económico en los últimos 20 años converge a únicamente 2.5% en promedio (INEGI).

— Lo anterior es fruto de que casi la mitad de las exportaciones mexicanas son maquila de bajo o nulo valor agregado.

— En la misma línea del punto anterior, para exportar requerimos una cantidad considerable de insumos intermedios, que en su mayoría se importan. En 2012 se compró al exterior 370 mil millones de dólares, de los cuales el 75% fueron de insumos intermedios, una cantidad que por sí sola representó el PIB de Chile o Singapur en dicho año.

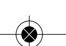
— A pesar del TLCAN, y de otros tratados comerciales, la participación de México en las exportaciones globales sigue siendo casi la misma: en 1990 tenía el 1.2% del total y para el 2011 solamente se incrementó al 1.9%. Como comparación, la participación de China en las exportaciones globales pasó de 2.1% en 1990 a 11.2% en 2011. (OMC).

— En el mercado canadiense la participación de México pasó de 2.2% en 1993 a 5.5% en el 2012.

— En Estados Unidos el avance fue mayor, varió de 6.9% a 12.2% en el mismo periodo. (*Bureau of Economic Analysis*).

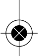
— Sin embargo, el progreso de China fue superior: de 5.4% a 18.7% en Estados Unidos y 1.8% a 11% en Canadá. (Bureau of *Economic Analysis, Canada Trade Statistics* y OMC).





Por tanto, aún y con el TLCAN, el avance de México no fue el mayor en la región: en 1993 las exportaciones de México y Canadá a Estados Unidos sumaban el 26% del total. Para 2012 representaron 26.5%; sólo a fines de la década de los años noventa y principios del nuevo milenio, la participación superó el 30% y a partir de ahí ha venido disminuyendo. En el caso de las importaciones de Canadá, la participación de México y Estados Unidos era de 69% en 1993, para el 2012 sólo representó 56%. En el mercado de México, Estados Unidos tenía el 69% en 1993, para el 2012 apenas y alcanzó el 46%. La participación de Canadá sigue siendo marginal.

En los tres mercados el gran ganador fue China: entre 1993 y el 2012, China pasó de tener el 1.8% al 11% del mercado canadiense, de 0.6% al 17.2% del mexicano y del 5.4% al 18.7% del estadounidense. Si bien México tiene un superávit comercial con Estados Unidos y Canadá (casi 104 mil millones de dólares en 2012), ello se logra por el déficit que tiene con China (más de 51 mil millones de dólares en 2012), del cual importa insumos intermedios que maquila y luego envía a Estados Unidos y Canadá en forma de manufacturas. El Programa de Desarrollo Innovador de la Secretaria de Economía (México) es claro y contundente: las exportaciones nacionales sólo tiene un 30% de contenido nacional y por tal motivo, el resultado del proceso económico implementado por México ha sido la desintegración de las cadenas productivas.



Superar lo descrito requiere de un Programa Nacional de Desarrollo Industrial, uno que propicie una estrecha coordinación entre las estrategias y acciones de largo plazo implementadas por el Gobierno Federal, en conjunción con la actividad productiva generada en el sector privado. En parte, la creación del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, decretado por el Presidente Enrique Peña Nieto, respondió a dicha necesidad histórica. Sin embargo, aún es prioritario que se generen acciones adicionales.

El desarrollo productivo debe ser uno de los mecanismos bajo el cual se encaminen dichos esfuerzos, requiriendo una política económica de carácter integral y consensada, que genere sinergias y lazos de colaboración entre las acciones de los sectores público y privado. La lógica económica de dicha estrategia de crecimiento puede generar el marco adecuado de progreso económico y social que no se alcanzó en las décadas previas. No se puede olvidar que “El desarrollo productivo es la fuerza motriz de la aplicación de nuevas tecnologías a la producción y la fuente y el agente más importante de la innovación tecnológica; crea nuevas aptitudes y actitudes ante el trabajo, cataliza el cambio institucional y genera capacidades empresariales modernas”.[1]

El crecimiento productivo propicia bienestar de la población, particularmente cuando se tiene una sólida base industrial. La historia económica del mundo se ha encargado de demostrar que los países más avanzados han pasado

[1] Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).







por intensivas etapas de industrialización, las cuales han potenciado su crecimiento económico y social. De igual forma debe tenerse presente que ello es la razón del actual proceso de reindustrialización que tiene lugar en países como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.[2]

Además, la promoción del crecimiento económico con un objetivo de mejora social se encuentra alineada con el marco institucional del país, específicamente con lo planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 3ero.de la Carta Magna se conceptualiza que*"…la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".*

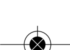
Por tanto generar una política económica de fomento al desarrollo económico y productivo es labor fundamental del Estado Mexicano, y en ello el Consejo Consultivo debe incidir. El artículo 25to., da las bases para ello. La Constitución enfatiza la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, indicando que "*La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución*".

De manera clara, la Constitución establece un elemento estratégico para la consecución de una actividad económica más vigorosa: una política nacional para el desarrollo industrial sustentable, en donde exista participación constante del sector privado, que tiene como objetivos centrales: impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo e incrementar la productividad. La consecución de estas metas propiciaría mayor justicia social, subsanando algunos de los desequilibrios acumulados en México durante las últimas décadas.

La inversión privada nacional es parte sustancial del motor del crecimiento (en promedio más del 15% del PIB en la última década), y para evitar que se vea afectada, debe minimizarse la aplicación de políticas distorsionantes -es decir aquéllas que alteren el desempeño de la economía y las decisiones de las empresas, inversionistas y familias. La capacitación, innovación tecnológica, el encadenamiento productivo de las empresas, el acceso a insumos intermedios y el aumento del contenido nacional de las exportaciones son elementos necesarios para la elevar la productividad y todos ellos dependen de que se tenga la capacidad de incrementar la inversión, fundamentalmente la que llega a todos

[2] El Presidente Obama pidió al Consejo Económico Nacional y a la Oficina de Política Científica y Tecnológica poner en marcha las recomendaciones del Report to the President on Ensuring American Leadership in Advanced Manufacturing. De igual manera el Presidente Obama creó la Asociación de Manufactura Avanzada para asegurar la coordinación de distintos sectores en el fortalecimiento de las capacidades industriales de Estados Unidos. Francia ha implementado el Pacte Pour la Compétitivité de l'Industrie Française con un objetivo similar. El vicepresidente de la Comisión Europea afirmó que la Unión Europea debe impulsar su reindustrialización.



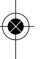


los sectores productivos de la economía: la privada. Si se merma la inversión, difícilmente se podrá incrementar la productividad.

Para el caso de la economía mexicana, la mayor parte de la contribución al crecimiento proviene del sector privado. En 2012, el INEGI reportó que el consumo privado fue el 67% del PIB. En el caso de la inversión, correspondiente al sector privado, fue 76.4% de la total (16.8% del PIB) y la pública sólo el 23.6% restante. La productividad se encuentra vinculada con la inversión. La medición oficial de la productividad en México permite inferir lo anterior:

El INEGI…, "auspiciado por la Comisión Económica Para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL-ONU),… considera la influencia de cinco grandes factores de producción sobre el crecimiento económico, además de la productividad. Estos son el capital, el trabajo, la energía, los materiales y los servicios…. Más aún, esta metodología considera los cambios de calidad en el trabajo y en el capital a lo largo del tiempo, debido al uso de tecnologías de la información o el aumento en la escolaridad".

Además de su precisión, las estimaciones del INEGI permiten inferir la evolución de la productividad de la economía a partir del comportamiento de las diferentes industrias que la componen –67, en este caso– y permite realizar comparaciones internacionales. En esta definición hay dos elementos centrales a considerar: la acumulación del capital, la cual se deriva de la inversión, y el hecho de que la productividad se cuantifica a partir del comportamiento de 67 industrias, la mayor parte de ellas privadas.



Un programa de desarrollo industrial debe estar alineado con el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) 2013-2018, mismo que: *"…coordinará las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad".*

La razón radica en que si las empresas no tienen la capacidad de invertir en nueva maquinaria y equipo, en construcción, en generar desarrollo tecnológico y en capacitar a su recurso humano, difícilmente se podrá propiciar un mayor crecimiento económico en México. De hecho así lo reconoce el PDP: *"La producción de bienes y servicios de una economía es el resultado de los factores de producción que utiliza como insumos –el factor trabajo, el acervo de capital, la tierra y otros recursos naturales—así como de la eficiencia con la que hace uso de ellos, a lo que se conoce como productividad total de los factores. Por consiguiente, el bajo crecimiento económico de México podría ser resultado de una lenta acumulación de factores, explicada, por ejemplo, por bajos niveles de inversión en capital humano o en maquinaria, equipo e infraestructura".*

El proceso de industrialización de un país es un elemento crítico y lo es particularmente para la consecución de niveles superiores de crecimiento económico, fundamentalmente porque impulsa la competitividad, la productividad y la generación de empleo bien remunerado. En México el proceso de



industrialización aún no ha sido completado, por lo cual el TLCAN y otros instrumentos de comercio exterior no dan los resultados esperados.

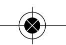
Para reactivar el crecimiento económico de México, resulta prioritario contar con una política económica que motive un mejor desempeño del sector industrial, por lo que es importante desarrollar una agenda en este sentido. Un objetivo fundamental es alcanzar un desarrollo equilibrado que fortalezca tanto al mercado interno, como la capacidad exportadora de las empresas nacionales y extranjeras que operan en el país. Una nueva estrategia de desarrollo industrial es pertinente para fortalecer el mercado interno: la creación de empresas nacionales tiene un impacto positivo en la generación de inversión y empleo, disminuyendo la dependencia de capitales extranjeros. El impulso al sector empresarial y al mercado laboral permitiría abatir de manera sustentable, el problema de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. La razón radica en que, sin aumentar impuestos ni presionar a las finanzas públicas, los desequilibrios se solventarían mediante una mayor producción de riqueza, la cual se distribuiría mediante mejores remuneraciones y prestaciones sociales.

Una nueva etapa de industrialización abre la posibilidad de propiciar equilibrios regionales: no sólo beneficia a las empresas ya establecidas, también es la posibilidad de llevar nuevas unidades productivas a estados y municipios en donde no se cuenta con un número adecuado o en donde las personas se ven obligadas a migrar, vivir en pobreza o dedicarse a actividades informales de bajo valor agregado. La industrialización tiene estrechos vínculos con la aplicación de tecnologías y procesos administrativos innovadores, permite desarrollar otros sectores productivos, elemento que propicia la creación de diferenciales que integren a las industrias establecidas con aquéllas encargadas de crear tecnologías innovadoras y que generan nuevos productos y servicios.

La competitividad y productividad son impulsadas por el desarrollo industrial. Estos factores abren nuevos mercados, tanto por la alta calidad y bajo precio de los bienes nacionales, como por el incremento de la capacidad para satisfacer las necesidades de potenciales consumidores -tanto a nivel nacional como en otros países.

El aumento de la producción repercute en una mayor recaudación fiscal. Una elevación en la producción propicia más pago por impuesto sobre la renta. El incremento del empleo y los salarios conlleva a mayor consumo y con ello a una tributación superior por impuesto sobre el valor agregado. Todo esto sin la necesidad de modificar la tasa de dichos impuestos. De igual manera, lo descrito evita que se requieran alzas sistemáticas a los precios de combustibles y otros energéticos. El crecimiento económico es suficiente para dotar de mayores recursos al sector público.

La industrialización favorece al control de la inflación. El aumento de la productividad permite alcanzar una mayor oferta de bienes y servicios, elevar el pago a los trabajadores sin que ello cause un aumento de precios.





En este sentido es necesario establecer metas intermedias y de largo plazo para lograr que el desarrollo industrial impulse el crecimiento de México, en el marco del TLCAN:

— Promover la inversión privada en manufacturas que alcance un 15% como proporción del PIB para el 2020.

— Procurar nueva inversión extranjera directa en manufacturas: que supere el 60% como proporción del total. Ello fomentaría la entrada de capitales a sectores productivos. Para ello se debe promover la creación de empresas de base industrial que estén alineadas con el programa de reindustrialización que existe en la zona del TLCAN.

— Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, pasar del 30% al 38% en los siguientes 6 años.

— Incrementar el número de patentes registradas en México de menos de 12 mil que se tiene a 25 mil en los siguientes 5 años. Elevar la participación de los mexicanos en este proceso, de un 2% a un 20% en los siguientes 6 años y a 50% en 10 años.

— Fomentar el crédito de la banca privada a la producción industrial de la economía, buscando que la participación se elevé del 25% al 35% en los siguientes 5 años. Con ello se tendría un mayor impacto en el valor agregado.

— Mantener la proporción de financiamiento de la banca de desarrollo a la actividad industrial privada y empresarial (65%) pero incrementar en 15% anual el financiamiento total. Esto permitiría elevar la cantidad destinada al sector primario y ligarla a la agroindustria que genera mayor valor agregado.

— Aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas, vinculándolas con las de gran tamaño al generar un pacto por el encadenamiento productivo de sectores estratégicos para el desarrollo productivo

Algunas de estas acciones serían de gran utilidad a la estrategia del Presidente Enrique Peña Nieto de fomentar el incremento de la productividad con un objetivo social y con la participación del sector privado. Además, sin lugar a dudas se potenciarían los beneficios del TLCAN para México: disminuirían la dependencia de insumos intermedios provenientes de China y aumentarían la competitividad de las exportaciones mexicanas. Para lograr la consecución de lo anterior, es prioritario aplicar cambios estratégicos adicionales en el corto plazo:







— En primera instancia debe impulsarse modificaciones que fomenten la productividad del país. Una de las fundamentales es evitar que el precio de los energéticos se incremente solo por necesidades fiscales.

— Un segundo aspecto es mejorar la infraestructura del país. Contar con caminos, puentes, nuevas vías de ferrocarril, puertos marítimos de mayor capacidad, así como nuevos aeropuertos con estándares internacionales a nivel mundial.

— Revisar el sistema fiscal es otro paso a tomar. La consolidación de un impuesto sobre la renta que no inhiba a la inversión, es fundamental.

— Un gasto público austero pero eficaz. Disminuir el gasto corriente que no es prioritario e impulsar a la inversión pública productiva para lograr el crecimiento económico.

— Propiciar la creación de planes de desarrollo industrial, tanto a nivel sectorial como regional, es una tarea central. Su ausencia ha propiciado que la industria mexicana enfrente en condiciones de desventaja a la competencia desleal de países como China.

— Un brazo financiero que promueva el desarrollo industrial es primordial, para ello debe vinculársele la industria con la banca de desarrollo. Su conjunción permitiría dar viabilidad económica a los proyectos industriales que se consideren estratégicos tanto para la coyuntura como para futuro económico y social de México.

— Impulsar el desarrollo energético. Deben utilizarse esquemas de inversión en donde se aproveche la capacidad técnica y de financiamiento del sector privado, sin generar monopolios y oligopolios, manteniéndose la rectoría del Estado. Es prioritario que se tome en cuenta la experiencia y el avance que en materia petrolera han alcanzado otros países. La conjugación de esfuerzos debe permitir la generación de una nueva etapa de crecimiento económico en donde el Estado conserva la rectoría sobre el sector, sin que ello inhiba la asociación con capital privado. En este sentido, es relevante que México defina una programa económico que coloque al sector energético como columna vertebral del crecimiento, y en donde dicho proyecto permita que tanto el sector público como el privado, contribuyan a gestar una nueva etapa de desarrollo del sector petrolero.

— Una situación similar ocurre para la generación y distribución de energía eléctrica, la cual es un insumo esencial para la actividad productiva nacional, a la vez que un elemento que impulsa el bienestar de las personas.







— Evidentemente que lo anterior implica tener una estructura organizacional eficiente, es decir reconstruir la administración de PEMEX y CFE, a fin de que su operación garantice la productividad y rentabilidad de la inversión pública y privada realizado bajo el nuevo esquema de coinversión.

— De igual manera, es prioritario alcanzar un marco legal equitativo, uno en donde las empresas nacionales puedan competir en igualdad de circunstancias con sus contrapartes foráneas, en el tema de acceso a contratos en el sector energético.

— Ejecutar un esquema de Producción Competitiva de Insumos Intermedios. Al fomentarse la capacidad productiva de las industrias en México, se lograría un encadenamiento entre empresas que permitiría producir una mayor cantidad de insumos intermedios y de bienes de capital (maquinaria) en el país.

En este sentido, revertir la desindustrialización que se ha vivido en México es prioritario. Este objetivo forma parte del mecanismo para reemprender el camino del crecimiento económico, al mismo tiempo que impulse la creación del valor agregado de otros sectores productivos del país. El objetivo de fomentar el crecimiento económico de México tiene como requerimiento ineludible el desarrollo industrial.

En el actual contexto de desaceleración económica, es fundamental que se propicie la creación de un Nuevo Modelo de Política Industrial para México que promueva la "Producción Competitiva de Insumos Intermedios", es decir que impulse la productividad y competitividad de las empresas nacionales, el fortalecimiento del mercado interno y del capital humano, la generación de infraestructura y el financiamiento de la actividad productiva.

El resultado esperado es un aumento en el bienestar de la población, mediante la creación de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales adecuadas. Éste es el camino a la distribución de la riqueza de una manera productiva, sin cargo al erario ni mayores impuestos.

VI. Diseño de una estrategia regional para aprovechar las ventajas del TLCAN

Un elemento adicional es que se promueva una integración regional que le dé un nuevo impulso al TLCAN bajo el marco de la reindustrialización que se está realizando en América del Norte. La recomposición de la economía mundial ha revaluado las ventajas comparativas de la región y se presenta como momento ideal para diseñar una estrategia conjunta que permita aprovecharlas con el objetivo de añadir valor y generar riqueza en la región. Un ejemplo de esta posibi-







lidad, la presenta la industria automotriz que, como se ha citado, se desarrolló pensando en añadir valor en la región estableciendo reglas de origen muy precisas a través de creciente Valor de Contenido Regional.

Para lograr que más sectores converjan hacia un desempeño similar, se requiere de una estrategia diseñada mediante la adecuada coordinación de los gobiernos y los grupos empresariales de los tres países del TLCAN. Sin duda, esta estrategia precisa de un gran oficio político y capacidad de ejecución para alinear intereses y ejecutar políticas eficaces de fomento productivo. Para ello, México debe aprender de los errores del pasado y liberarse de dogmas que han impedido establecer programas eficaces en favor del desarrollo y consolidación de una industria nacional.

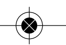
La estrategia planteada debe contemplar que la coyuntura actual es favorable, la intención manifiesta de Estados Unidos de llevar a cabo una reindustrialización, implicará la reconfiguración de la zona del TLCAN, particularmente de la producción industrial. De consolidarse la propuesta, podría abrirse una ventana de oportunidad para aprovechar las ventajas comparativas de los países integrantes del tratado.

No puede obviarse que las reglas de origen del TLCAN fueron concebidas para que los beneficios de la desgravación arancelaria, se otorgaran a los productos que cumplieran con los requisitos para ser considerados como originarios de la zona. En este sentido, es prioritario revertir el proceso de flexibilización de las reglas de origen, ello ha propiciado la importación de insumos de países que no forman parte del TLCAN, beneficiando a países como China. Conviene señalar que importar para exportar no es negativo en sí, y prueba de ello es lo que realizan países como Singapur, nación que basa su exportación en el esquema de maquila pero que entre 1993 y 2012, con sólo 5.4 millones de habitantes, logró incrementar su valor agregado en un total de 181,000 millones de dólares. En tanto que México, con 114.9 millones habitantes elevó su valor agregado en 114,000 millones de dólares.

El Programa de Desarrollo Innovador puede incidir en la conformación de una estrategia que dote de mayores capacidades productivas a nuestro país. Llama la atención el reconocimiento oficial al bajo contenido que tienen las exportaciones nacionales, a la ruptura de las cadenas productivas y a la necesidad de elevar los niveles productivos de la MiPyMEs. Si bien no se renuncia a la idea de que la apertura comercial es el mecanismo adecuado para generar mayor crecimiento económico, por primera vez en dos décadas se propone el lanzamiento de una política de fomento industrial, algo que puede ser compatible con la idea de reindustrialización de Estados Unidos y Canadá. La conformación de una zona de libre comercio altamente industrializada puede propiciar mayor generación de empleo y una integración de producción intrafirma adecuada para enfrentar la competencia de China y de los países asiáticos que ya han desarrollado dicho proceso.

El cambio de estrategia es necesario, para ello se necesita fortalecer las cadenas productivas a nivel industrial y vincularlas con la producción de servicios







de alto valor agregado. Éste representa el camino recorrido por las naciones desarrolladas y la economías emergentes exitosas, una situación válida ante el avance de El Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP).

VII. Conclusiones

La formación de bloques ha sido un esquema que ha incrementado el intercambio de bienes entre los países miembros y que en principio, debe generar una integración productiva que se manifieste en la generación de mayor riqueza para sus habitantes.

La firma del tratado entre Canadá y Estados Unidos, a finales de la década de los años ochenta, así como la evolución positiva de sus relaciones, fue un antecedente motivante para que México se adhiriera al mismo, estableciendo con ello las bases para la formación del área de libre comercio del TLCAN.

A veinte años de su inicio, los objetivos de crecimiento económico vinculados a esta estrategia, no se han cumplido. A excepción de algunos sectores, no existe una integración productiva que genere mayor valor agregado; tampoco se aprovecharon las ventajas comparativas de cada país en la producción compartida; no se ha incrementado la competitividad, ni la captación inversión extranjera directa; y todavía más preocupante no se alcanzó a crear un mayor número de empleos formales y de calidad para elevar el nivel de vida de la población.

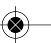
La carencia de una estrategia que incluyera una política de productividad y competitividad, de fomento industrial vinculado con el comercio exterior y de aumento en la captación de IED, impidió aprovechar las potenciales ventajas negociadas en el TLCAN. De igual manera, no ayudó la adopción de una "política de comercio exterior" basada meramente en la firma de tratados y acuerdos comerciales. Sin una estrategia que incluyera programas y proyectos de desarrollo regional y sectorial para elevar el valor agregado generado, México se convirtió en un país maquilador a base de ensamblado, con un valor agregado decreciente en sus exportaciones: en el periodo 1993-2012 cayó de 58.8% a 39.13%.

Lo descrito se traduce en un pobre crecimiento de la economía y en la reducida generación de riqueza en territorio mexicano. Por ello, las reformas estructurales recientemente aprobadas deben ser complementadas con reglamentos e instrumentos secundarios que eleven el desarrollo económico y social de México. Adicionalmente, se debe propugnar por la adopción e instrumentación de políticas públicas enfocadas a elevar la productividad y competitividad de México y en las que no es necesaria la intervención del Congreso.

La mayor competitividad de la economía mexicana, que generarían las reformas y la adopción de políticas públicas adecuadas, debe ser utilizada para aprovechar las enormes ventajas que México tiene en el mercado norteamericano y con ello, enfrentar la competencia de China.







La posibilidad de mayor participación en el mercado del TLCAN y el fortalecimiento del mercado interno mexicano, debe darse estableciendo una estrategia integral de la cual se ha carecido hasta la fecha. Para ello, es necesario definir programas y proyectos que permitan mejorar la dinámica de la industria y ampliar el mercado doméstico. Es indispensable la construcción de una nueva política de desarrollo industrial que se encuentre en concordancia con la estrategia de reindustrialización que se está gestando en América del Norte.

La recomposición que se produce en la economía mundial ha revaluado las ventajas comparativas de esta zona, lo cual debe ser aprovechado por México y sus socios del TLCAN, para diseñar una estrategia regional.

La firma del TPP ha sido propuesta siguiendo los principios liberales que tienen como fin solucionar problemas que han surgido por la carencia de una estrategia regional. Esto es buscar una solución externa a un problema regional, aplicando principios que no tendrán efecto positivo a nivel región o país, sino se atiende previamente los requerimientos internos de cada socio comercial.

La idea de una reindustrialización que se ha preconizado en Estados Unidos, se contrapone con el TPP, por lo que nuevamente se propone la definición de una estrategia regional: América del Norte debe actuar como un bloque que genere riqueza para sus habitantes.

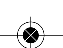
Para lograr este objetivo, se debe insistir en una mayor coherencia en la política nacional de cada país, a fin de definir una estrategia regional que beneficie a los tres países. Es una lección después de 20 años del TLCAN, en donde claramente los resultados no fueron los esperados en términos de crecimiento, dado que los acuerdos comerciales sólo son un medio y no el objetivo último. El aumento del comercio, en términos de volumen per se, no es tan relevante como lo sería el incremento del contenido regional de nuestra producción manufacturera.

El TLCAN se propuso como una gran oportunidad para que México lograra mayor crecimiento económico y bienestar de su sociedad; sin embargo, ello no se alcanzó. Los beneficios derivados de su implementación son incuestionables -en términos de acceso a bienes y servicios para los consumidores, empresas transnacionales y una proporción de empresas industriales. Sin embargo, no ha sido suficiente para atender las necesidades productivas y de desarrollo interno del país, ya que esta herramienta ha sido confundida como un fin en sí mismo, no como el medio que representa.

Los veinte años de experiencia del TLCAN son un elemento suficiente para aprender de los errores y fortalecer las estrategias que permitan lograr la consecución de mejores resultados para México. Los fundamentalismos ideológicos y la falta de pragmatismo han impedido desarrollar e implementar políticas de fomento que lleven a la industria y al aparato productivo en general, a los niveles de competitividad necesarios para poder posicionarse a nivel internacional.

La agenda a futuro debe partir de un análisis objetivo de los factores que entran en juego. La apertura del Gobierno ha permitido lograr avances en este sentido, no obstante, es relevante que también exista la correcta ejecución







de estrategias que reviertan el estado actual en el que debe competir la industria mexicana. Es necesario aplicar medidas de política pública que sean alcanzables y evaluables en el mediano plazo, en donde los incentivos se asignen de manera eficiente, con transparencia y racionalidad, apegado a criterios de beneficio para el país y aprovechando los avances alcanzados en materia política y económica.

VIII. Bibliografía

Banco de México. (s.f.). Recuperado el 20 de diciembre de 2013, de Estadisticas de Comercio Exterior. Distribución Geográfica: http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE86&sector=1&locale=es

Buitelar, P., & Padilla, R. (1996). *El comercio intraindustria de México con sus principales socios comerciales.* México: Estudios Económicos.

Clark, D., Fullerton, T., & Burdof, D. (1993-1998). Intra Industry Trade Between the United States and Mexico 1993-1998. *16*, 167-183.

D., B., Deardoff, A., & R., S. (1994). *Estimates of a North American Free Trade Agreement.* Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Dussel, E. (2003). *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México.* México D.F: CEPAL, LC.

Dussel, E. (2004). Ser o no ser maquila ¿es ésa la pregunta? *Comercio Exterior , 53* (4). *Fondo Monetario Internacional*. (s.f.). Recuperado el Diciembre de 2013, de FMI: https://www.imf.org/external/data.htm

Foro Económico Mundial. (s.f.). Recuperado el enero de 2014, de http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness

García Verdú, R. (2005). Income, Mortality and Literacy distribution dynamcs across states in Mexico. *Cuaderno de Economía, 42*.

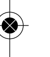
INEGI. (s.f.). Recuperado el eNERO de 2014, de http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1

Instituto Mexicano del Seguro Social . (s.f.). Recuperado el enero de 2014, de IMSS: http://201.144.108.20/instituto/informes/Documents/2013/Informe-Labores2012-2013.pdf

Kehoe, T., & Ruhl, K. (2011). ¿Porque las reformas económicas de México no han generado crecimiento? *Trimestre Económico, 78* (3), 491-523.

Moreno Brid, J., Santamaría, J., & Rivas, J. (2005). Industrialización and Economic Growth in Mexico alter NAFTA: The Road Travelled. *Development& Change , 36*, 1095-1119.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el Diciembre de 2013, de http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sRF_ActivePath=p,5&sRF_Expanded=,p,5








Organización Mundial de Comercio. (s.f.). Recuperado el Enero de 2014, de http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/trade_data_e.htm

Ponce, A. (2012). *Convergencia Regional: México después del TLCAN*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Pro México. (s.f.). Recuperado el Enero de 2014, de Estadísticas sobre empresas exportadoras: http://www.promexico.gob.mx/es_mx/promexicoApoyos_y_servicios

Secretaria de Economía. (s.f.). Recuperado en diciembre de 2013, de Estadísticas de comercio exterior: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior

Weisbrot, M., Lefebvre, S., & Sammut, J. (2014). *Did Nafta Help Mexico? An Assessment After 20 years.* Washington: Center for Economic and Policy Research.







Rodrigo Alpízar Vallejo[*]

Veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): saldos y perspectivas para el desarrollo industrial del país

SUMARIO: I. Introducción. II. El origen del TLCAN. III. TLCAN: ganadores y perdedores. IV. El TLCAN en perspectiva. V. Una propuesta para los siguientes veinte años. VI. A manera de reflexión. VII. Bibliografía.

I. Introducción

Para CANACINTRA, si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha estimulado una nueva concepción para el crecimiento económico y un marco normativo para las transacciones y la inversión; sin embargo, hay que reconocer que ha entrado a una fase de relativo estancamiento que hace necesario replantearlo, fortalecerlo y relanzarlo.

En la historia reciente de México, la reforma estructural de mayor envergadura ha sido la transformación jurídico normativa y económica del TLCAN. No sólo por las adecuaciones para una economía abierta a la globalización, sino como una plataforma económica que reconfiguró a los sectores productivos regiones del país. El reto a 20 años de haberse implementado el TLCAN es buscar cómo potencializar el número de empresas participantes y ganadoras, así como el número de marcas y productos de exportación hacia Estados Unidos y Canadá. Y pensando como bloque TLCAN, la exportación

* Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) para el período 2014-2015. Ingeniero Mecánico Administrador por el ITESM-Campus Ciudad de México, con estudios de Planeación Estratégica en el ITAM. Empresario de la industria Metalmecánica.

de productos que califiquen como de la región al resto del mundo; es decir, parte del proceso se realiza en México, se concluye la fabricación en E.U. y/o Canadá y de ahí se reexporta a terceros países fuera de la región.

Es cierto que hay éxitos en la experiencia del TLCAN. El comercio con Norteamérica se ha incrementado. La pregunta es ¿de qué sirve el aumento en la integración económica si esta no está vinculada al desarrollo nacional? Expertos internacionales admitieron públicamente que el TLCAN "no es una estrategia de desarrollo" porqué no sólo no ha contribuido a las metas de desarrollo nacional sino que ha obstaculizado el desarrollo sustentable y equitativo en México. El TLC no es una política de desarrollo sustentable, es sólo un marco comercial para la integración económica y un experimento político que ha tendido consecuencias importantes en las relaciones entre bloques económicos, países y condiciones estructurales de competitividad.

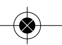
Más allá de sus resultados, que en buena medida son heterogéneos, el mayor beneficio del TLCAN está directamente relacionado con el número de empresas grandes y preponderantemente de capital extranjero, que lo han aprovechado para hacer negocio. Por ello, haciendo un análisis retrospectivo, este ensayo apuntala una propuesta para aprovechar las áreas de oportunidad del acuerdo comercial que aún no han sido explotadas a partir de la plataforma productiva de las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias.

II. El origen del TLCAN

La razón fundamental para negociar el TLCAN fue abrir las posibilidades y modernización del país ante el fenómeno globalizador de los mercados. En primer lugar, se buscaba atraer las inversiones productivas que complementaran el ahorro interno que había sido insuficiente para financiar el crecimiento de la economía. En segundo lugar, se buscaba inducir una mayor generación de empleos en los sectores manufactureros, que utilizan intensivamente la mano de obra. Desde el principio, la agenda de la negociación dejó fuera áreas que, no obstante su pertinencia e importancia, resultaban demasiado sensibles para uno o más de los países participantes. Por ejemplo, pronto resultó claro que incluir a la migración de trabajadores en la agenda de negociación, tema de indudable interés para México, habría comprometido el acuerdo político interno que los Estados Unidos de América (EUA). requerían para negociar.

Por su parte, México anunció que la participación privada en su sector energético no sería negociable y que el país no aceptaría establecer garantías de abasto petrolero a las contrapartes, mismas que Canadá si había aceptado otorgar en su Acuerdo de Libre Comercio bilateral con los EUA.







III. TLCAN: ganadores y perdedores

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es la *Reforma Estructural* más importante que ha llevado a cabo México en más de 50 años. El TLCAN representó el punto de inflexión para la incorporación de nuestro país a los procesos globales de producción y cambió los paradigmas en el ambiente de negocios y la noción de competencia en México.

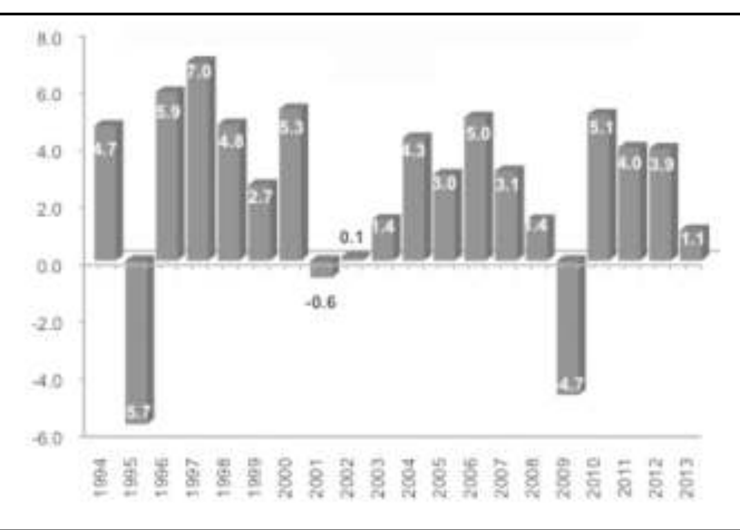
CANACINTRA tuvo una destacada participación en la negociación del TLCAN. El sector privado formó 140 comités con más de 800 empresarios participantes que realizaron 130 estudios monográficos correspondientes a otros tantos subsectores. En el proceso se tuvieron más de 500 juntas sectoriales con la oficina negociadora.

Para entender los alcances del TLCAN habremos de revisar la evolución del crecimiento, el comportamiento de la inversión extranjera directa, el desempeño del comercio exterior y el empleo.

La Evolución del Crecimiento

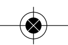
Si bien México, es hoy un lugar muy diferente —una democracia multipartidista con una clase media amplia y una economía de exportación competitiva— y en términos generales los mexicanos estamos en una mejor situación que antes,

Grafica 1
Producto Interno Bruto 1994-2013 (%)



Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.

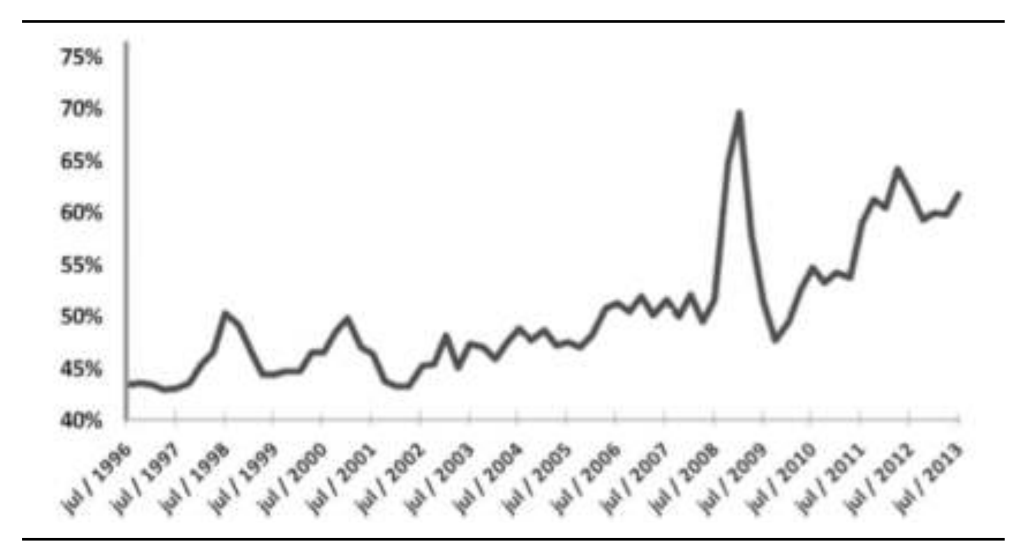




la asignación de recursos en el ecosistema económico generado por el TLCAN no ha sido del todo eficiente en la medida que prevalecen diversos fallos de mercado y que la dinámica del crecimiento económico es intrínsecamente un proceso político (Przeworski, 2003) por la interdependencia en las relaciones de los agentes económicos y los hacedores de políticas públicas quienes toman decisiones que influyen en el comportamiento de los primeros.

Desde 1994 el país ha sido gobernado por cinco presidentes de dos partidos, y el mundo ha vivido la expansión más larga de la historia económica moderna de Estados Unidos, la peor recesión desde la Gran Depresión, y un boom de productos alimentado por la demanda de China e India. Durante este tiempo México experimentó dos años de gran contracción económica (1995 y 2009), dos años de crecimiento cero (2001 y 2013) y cuatro años de alto crecimiento (1997, 2000, 2006 y 2010) pero el país sólo promedia un crecimiento anual de 2.6% en veinte años.

Grafica 2
Comercio internacional de México como porcentaje del PIB



Fuente: Centro de investigación y Docencia Económicas, con datos de INEGI.

En una visión global, el TLCAN no implicó ni grandes ganancias ni pérdidas dramáticas, sino resultados heterogéneos en la estructura productiva nacional. Estos resultados tienen que ver con el hecho de que el TLCAN no tomó en cuenta las grandes asimetrías entre los tres países. México entró así a la competencia con graves desventajas que no ha podido superar. Ese proceso y sus resultados se contrastan con el proceso de integración de la Unión Eu-

Tabla 1
Inversión Extranjera Directa en México 1994-2013
(millones de dólares)

Tipo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	15,069.1	9,678.8	10,086.7	14,164.8	12,408.7	13,935.7	18,298.0	29,984.0	23,986.9	18,896.5
Nuevas inversiones	9,768.9	6,990.9	6,430.7	10,450.6	6,255.5	6,410.9	8,600.2	22,957.1	15,519.1	9,533.1
Reinversión de utilidades	2,366.6	1,572.0	2,589.7	2,150.0	2,864.0	2,353.1	3,909.0	3,905.1	2,545.8	2,222.6
Cuentas entre compañías	2,933.6	1,115.9	1,066.3	1,564.2	3,289.2	5,171.6	5,788.8	3,121.8	5,922.0	7,140.8
Tipo	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Total	25,037.6	24,668.9	20,698.6	32,183.9	28,336.7	17,055.5	23,027.4	23,009.0	17,223.7	35,188.4
Nuevas inversiones	14,900.9	12,997.8	6,384.9	17,584.1	12,032.8	8,554.5	14,940.3	9,147.9	3,490.1	17,587.9
Reinversión de utilidades	2,700.5	4,269.9	8,094.0	8,451.6	8,752.7	4,659.8	3,662.8	8,485.5	7,708.1	10,335.1
Cuentas entre compañías	7,436.3	7,401.2	6,219.7	6,148.2	7,551.2	3,841.2	4,424.3	5,375.7	6,025.5	7,265.4

Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de la Secretaría de Economía.

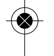


ropea o de las economías asiáticas, en donde los países pobres fueron alcanzando a los más ricos.

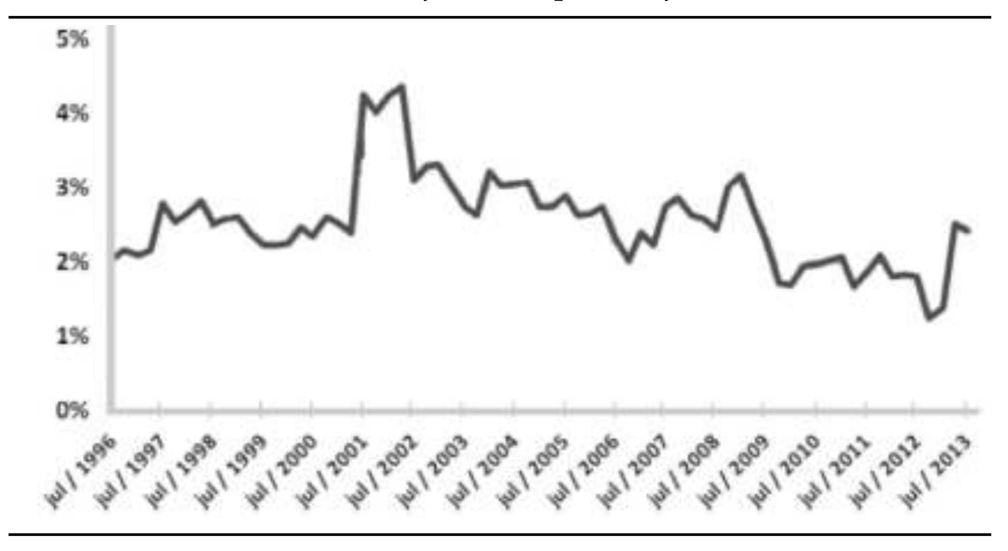
Inversión Extranjera Directa

A principios de los ochenta, etapa en la que la economía mexicana experimentó una fuerte protección comercial, su capacidad para atraer inversión extranjera directa era muy limitada: la entrada de capital por este concepto registró un flujo anual promedio ligeramente inferior a 1,300 millones de dólares durante el período 1980-1985. Sin duda, con el ingreso del país al GATT el atractivo para los inversionistas extranjeros mejoró apreciablemente, pues entre 1986 y 1993 el flujo promedio anual casi se triplicó hasta alcanzar 3,468 millones de dólares.

Sin embargo, la entrada en vigor del TLCAN en 1994 trajo consigo un cambio cuánto en la captación de inversión extranjera directa: durante los primeros diez años de vigencia del tratado, el ingreso por este concepto alcanzó un promedio de 17,413.3 millones de dólares por año, más de cuatro veces el observado en el período previo. Contabilizando los veinte años que tiene el TLCAN el promedio de IED fue de 20, 647 millones de dólares por año, cifra que si bien es mayor que en los primeros años del TLCAN, ha ido decreciendo en el periodo de estudio hasta 19,000 millones de dólares por año en promedio.



Grafica 3
Inversión Extranjera como porcentaje del PIB



Fuente: Centro de investigación y Docencia Económicas, con datos de INEGI.




En términos de inversión extranjera directa, motor para el proceso de convergencia, esta variable macro es clave para entender el desarrollo de las industrias de exportación, para que los ingresos se utilizaran en la compra de importaciones y el pago de la deuda externa. No obstante, los mayores flujos de inversión se explicaron por las privatizaciones de empresas paraestatales o la compra de empresas mexicanas por las grandes corporaciones extranjeras.

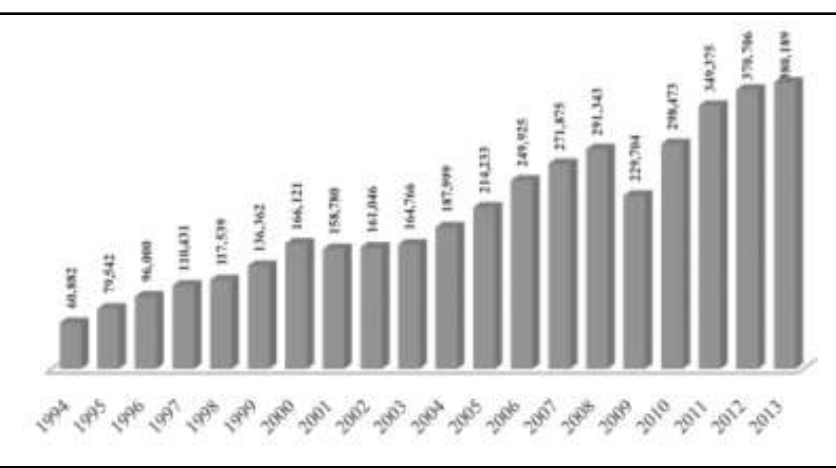
Si los resultados del TLCAN en materia de intercambio comercial han sido notables, el efecto registrado sobre la capacidad del país para atraer inversión extranjera directa ha sido menor al esperado. Se proyectaba que la inversión extranjera representaría 4 puntos porcentuales del PIB y hoy capta de 2 a 2.5 puntos.

Cabe mencionar en cifras relativas que en este periodo se tuvo el resultado más pobre (1.8 %) si se consideran sólo los arribos de inversión en naciones en vías de desarrollo. La importancia del aumento registrado en la inversión extranjera directa en el sector manufacturero mexicano trasciende por el papel que dicha inversión ha tenido como fuente de financiamiento para la expansión y modernización de la planta productiva.

El desempeño del comercio exterior

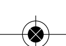
Durante los veinte años de vigencia del TLCAN, el comercio exterior de México ha registrado un acelerado incremento. Así, las exportaciones totales han crecido 525%, siendo el sector de maquila el más dinámico.

Grafica 4
Exportaciones totales anuales 1994-2013
(millones de dólares)



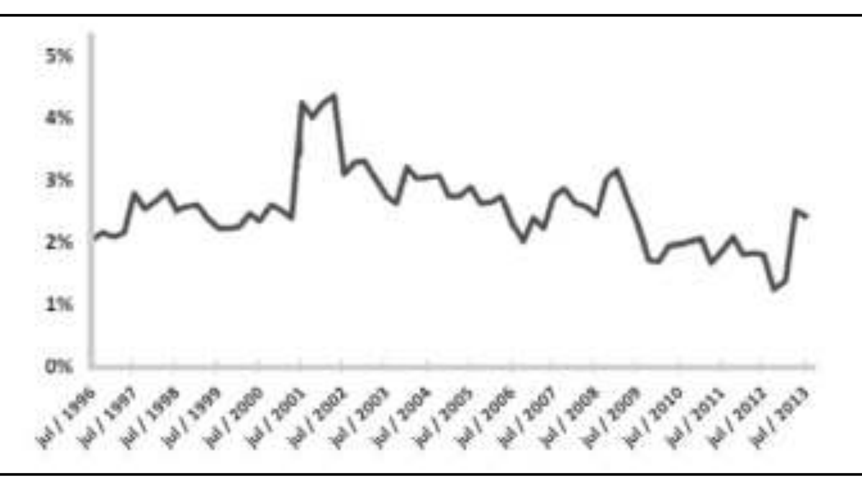
Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.





En el mismo período, el crecimiento de las importaciones totales fue de 380.5%, y la diversificación de nuestras importaciones de tal manera que, del 71.2% que adquirimos de EUA y Canadá en 1994, en el año 2013 sólo adquirimos el 51.7%, nivel inferior al que prevalecía antes de la entrada en vigor del TLCAN.

Grafica 5
Importaciones totales anuales 1994-2013
(millones de dólares)



Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.

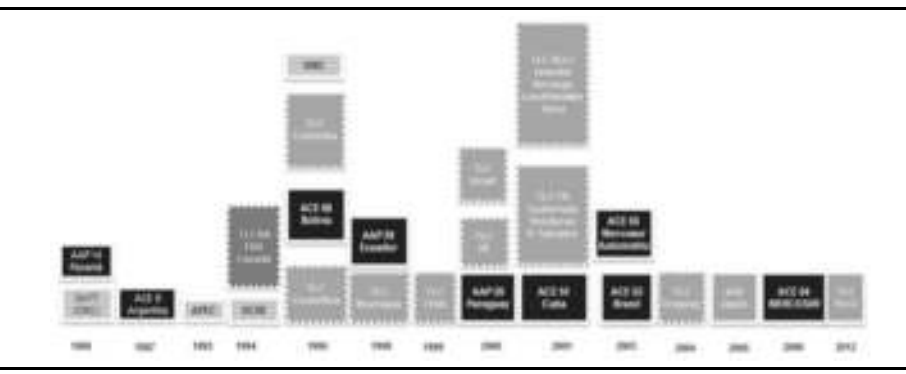
El TLCAN detono un proceso más amplio de apertura que alcanza al día de hoy 10 tratados comerciales con 44 países que han logrado grandes beneficios en las empresas grandes y multinacionales de la *cadena productiva global*. Sin embargo, a pesar de los tratados, no existe una diversificación comercial porque persiste una dependencia de más del 80% de las exportaciones mexicanas con los Estados Unidos y Canadá, sin haber diversificado, o añadido mayor valor agregado, a la oferta de bienes.

Y lo más lamentable, con déficit en nuestra balanza comercial total, en la mayoría de los años analizados.

A la larga, se puede hablar de un proceso de desindustrialización ya que nuestro país transitó por el marco de las políticas industriales de una economía cerrada a las políticas industriales para una economía abierta, donde la apertura indiscriminada de los mercados, sin preparación sectorial alguna o políticas de nivelación, nos ha llevado a un dualismo social y productivo crítico, a significativos déficits comerciales, así como a un Estado debilitado con su respectiva consecuencia en el deterioro del tejido social.



Grafica 6
Política de apertura en México

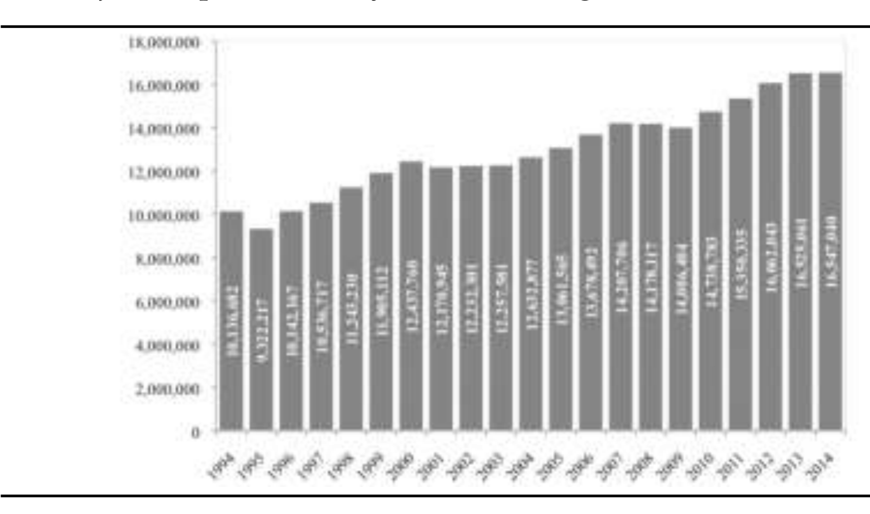


Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.

Empleo

En la víspera del TLCAN, más de 20 estudios pronosticaron un aumento neto en los empleos en EUA y en México. La realidad es muy distinta. Los últimos datos registrados muestran que el problema de desempleo está llegando a niveles record. A principios de 2014 la tasa de desempleo abierto es de 5.05% de las más elevadas en los últimos años.

Grafica 7
Trabajadores permanentes y eventuales asegurados en el IMSS 1994-2014



Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.



El 73% de los empleos creados no ofrecen ningún tipo de prestación; la mayoría son microempresas, y ocho de cada diez pagan menos de dos salarios mínimos. El 70% de los empleos creados están en el sector informal. En muchos casos, la compra de empresas mexicanas por transnacionales ha provocado despidos y una intensificación de trabajo sin mayores beneficios para los trabajadores.

IV. El TLCAN en perspectiva

La extrema debilidad de las finanzas públicas, combinada con crecientes compromisos de gasto corriente, ha limitado severamente la inversión pública en infraestructura, en tanto que deficiencias en la regulación de los segmentos del sector transporte y comunicaciones particularmente.

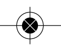
Otro factor que ha frenado el crecimiento de la economía durante la última década, y sobre todo en los años más recientes, ha sido la incapacidad del país para expandir su infraestructura básica (especialmente trasportes y comunicaciones) y promover la inversión en sectores estratégicos, especialmente el de energía.

Visto exclusivamente como un acuerdo de comercio, el TLC ha sido una historia de éxito innegable para México con un indicador clave de su desempeño que arroja cifras impresionantes. No obstante, los resultados del acuerdo en cuanto a favorecer la innovación, el desarrollo tecnológico, diversificar mercados, subir salarios, y un elemento clave que fue parte del origen del TLCAN, desalentar la migración indocumentada hacia los Estados Unidos, han sido menos claros (Castañeda, 2014). Cabe mencionar que los instrumentos de política industrial en el desarrollo del TLCAN han permanecido dispersos.

Si tuviéramos que enumerar los PROS y CONTRAS del TLCAN como la quintaesencia de las reformas de mercado instrumentadas en los años 90 hablaríamos del siguiente contraste:

PROS

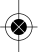
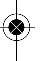
— El PIB de México ha crecido en un 66% a partir de la firma del tratado, siendo el país más beneficiado del bloque económico (OCDE, 2013).
— El comercio entre los tres países aumentó en una magnitud de 3.5 veces comparado con los niveles de 1994.
— México produce 3 millones de vehículos anualmente, lo cuál ha redundado en un incremento en la generación de empleos de este sector del orden del 50% en comparación con 1994.
— La industria maquiladora, que tiene un impacto del 2% en el PIB, ha evolucionado hasta convertirse en un pilar de la economía mexicana, contribuye





con el 44 % del valor de las exportaciones totales de nuestro país, que al cierre de 2013 rebasaron los 380 mil millones de dólares.
— En México existen 6,233 establecimientos activos con el Programa IMMEX de acuerdo con las cifras del INEGI a marzo de 2014, los cuales dan empleo a más 2 millones 300 mil trabajadores
— El déficit comercial de Estados Unidos con México ha crecido de forma espectacular pasando de un superávit comercial de US $ 4 mil millones en 1993 a un déficit de $ 54 mil millones en 2012.
— México cuenta con un sector de fabricación de manufacturas de clase mundial.
— La inversión extranjera se ha incrementado en México.

CONTRAS

— Aproximadamente la mitad de todos los mexicanos continúan viviendo en la pobreza; sin embargo, la economía ha crecido sólo un promedio de 2.6 % desde que comenzó el TLCAN.
— Las maquiladoras han creado solamente alrededor de 700 mil empleos durante los últimos 20 años o, en promedio, 35 mil por año.


— Prevalecen las asimetrías entre las economías lo cual ha derivado en la desarticulación de cadenas productivas en detrimento de la planta productiva nacional.
— Un millón de mexicanos presiona al mercado laboral cada año, y la población del país ha aumentado de alrededor de 90 millones a 116 millones, un 22%, lo cual explica por qué el diferencial de la brecha salarial promedio no se ha cerrado en una economía que no ha crecido por arriba del 2.6% anual.
— Sigue siendo un factor fundamental para la instalación de empresa manufactureras norteamericanas en nuestro territorio, la diferencia en el costo de mano de obra, es decir, seguimos exportando mano de obra barata; pobreza.
— El número de mexicanos que radica en los Estados Unidos que entró de manera ilegal creció de 6 a casi 12 millones en dos décadas.
— El comercio de los Estados Unidos con China y otros países asiáticos ha crecido en una magnitud superior en el mismo periodo de veinte años.

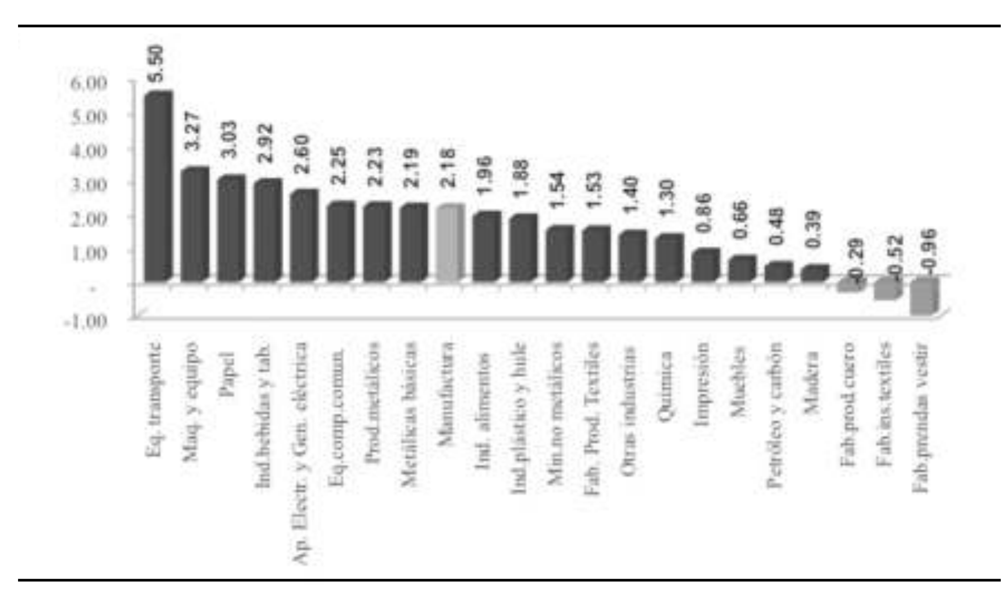
El TLCAN ha impulsado el comercio y la inversión, pero esto no se ha traducido en un crecimiento significativo, en la generación de puestos de trabajo o de un mercado interno con las condiciones para crecer de manera sustentable. Uno de los problemas que el TLCAN ha generado es básicamente una economía exportadora de las empresas transnacionales, en consecuencia, la transformación de México en un país exportador de maquinaria y equipo. Por otra parte, la convergencia entre las economías de mayor ingreso y menor ingreso per cápita se ha mantenido en un constante proceso de estagnación, que en situaciones de crisis se profundiza.




Según la Comisión Económica para América Latina, con datos a 2012, la pobreza medida como porcentaje de la población se redujo del 48.4 % en 1990 al 27.9% en 2013 para toda América Latina. En México, este indicador se situaba en 52.4% en 1994, lo cual se redujo a un mínimo histórico de 42.7% en 2006, pero tuvo un rebote de casi 8 puntos porcentuales lo que la ubica en 51.3%. Esto quiere decir que estamos en los mismos niveles de hace 20 años lo cual refleja los desencadenamientos productivos, la falta de inclusión social pero sobre todo el hecho de que no se ha aprovechado a cabalidad el TLCAN.

Esta situación condujo a un resultado dirigido a los grandes ganadores de las industrias "exportadoras de importaciones" y a grandes perdedores. En 1994, 73% de las exportaciones de México estaban compuestas de insumos importados; para 2013 ese número había aumentado a 75%. Este hecho se explica por la falta de capacidades tecnológicas, economías de escala, cultura empresarial y capacidad exportadora, lo cual ha ido configurando el nivel de desindustrialización que hoy conocemos como se ejemplifica en el gráfico del desempeño de los subsectores en el que se puede apreciar esta dualidad entre los sectores articulados con la dinámica exportadora y las empresas manufactureras que procesan los insumos para los sectores tradicionales de la economía. La desindustrialización se puede explicar como la proporción del PIB manufacturero de cada rama como porcentaje del PIB.

Grafico 8
Tasa Media de Crecimiento de la Industria Manufacturera 1994-2013



Fuente: Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA, con datos de INEGI.




El México del TLCAN, combina el modelo de la maquila con la conformación de *clusters* de sectores de alta tecnología -de procesos y productos- afianzada por el modelo de "exportación de importaciones" y que detona sectores como el automotriz, el aeroespacial, electrónico y electrodomésticos en fuertes economías de enclave con una derrama y articulación productiva limitada.

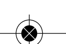
A pesar de todo, la industria nacional prevalece, se ha fortalecido y espera con optimismo, que los gobiernos comprendan la importancia de realinear la políticas públicas, para hacer crecer el mercado interno, detonar la innovación, migrar hacia las energías renovables, reactivar el crédito, rescatar a la banca de desarrollo del abandono y a la tan necesaria integración de las cadenas productivas que permitan a las Micro, Pequeñas y Medianas industrias competir en el contexto de la tercera revolución industrial en la que convergen los nuevos sistemas de comunicación y el cambio progresivo del régimen energético (Rifkin, 2012).

V. Una propuesta para los siguientes veinte años

CANACINTRA considera que el mejor esquema para democratizar la productividad es una política de fomento industrial que se instrumente mediante un diálogo directo a través de un sistema de agendas temáticas permanentes para un México próspero, a lo cual, la Cámara propone en primera instancia transitar de un modelo exportador de componentes importados a la integración de un mayor número de empresas a las cadenas globales de valor. Para este efecto, la industria debe de ampliar sus facultades en las alianzas de triple hélice (gobierno, sector productivo y organizaciones sindicales), así como en las cuádruple hélice (gobierno, sector productivo, organizaciones sindicales y centros de investigación) a fin de influir tanto en las opciones de política pública para el horizonte inmediato como en las agendas que guíen el mediano plazo y en las estructuras de decisión que orientan los criterios de política económica (Dahl, 2013).

Este objetivo sólo se puede lograr si se articulan los mecanismos que incrementen el contenido nacional así como el financiamiento especializado hacia el desarrollo de cadenas productivas, el impulso a las exportaciones y la transferencia de tecnología.

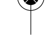
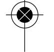
Haciendo un poco de prospectiva, el relanzamiento del TLCAN vendrá por la vía de los esquemas de inversión público privada para el desarrollo de proyectos que reorienten el sistema de innovación del país a la par que se realizan mejoras sustanciales en el marco regulatorio que rige a la industria bajo una lógica de fomento a la productividad. Las mejoras en la productividad solo se podrán explicar a través de la interacción de los siguientes factores de cambio:



— Financiamiento.
— Recursos humanos mejor educados.
— Núcleos de innovación regional que generen resultados inmediatos en la industria.
— Incentivar alianzas estratégicas de carácter tecnológico que permitan un desarrollo en un horizonte de mediano plazo.
— Condiciones de mercado equitativas.
— Certidumbre jurídica.
— Gobernabilidad.

La propuesta es clara, el país requiere de una política industrial que conjugue los instrumentos ya existentes, y que desarrolle los faltantes, como la mejor herramienta para corregir desbalances regionales y combatir la pobreza. Hay que reindustrializar a México con una política clara en cuanto a objetivos e incentivos para lo que es imperativo redefinir los sectores estratégicos que pueden operar en el marco del TLCAN como factores de inclusión socioeconómica y como polos de desarrollo para la economía del conocimiento.

Un ejemplo de política de reindustrialización es el que ha lanzado el Presidente Obama en los Estados Unidos. Su objetivo es la creación de una red de "Institutos de Innovación de la Producción" que permitan a las pequeñas industrias mantenerse en la punta de las tecnologías de producción.

VI. A manera de reflexión

Si bien el TLCAN fue un paso necesario a la modernidad con resultados tangibles en la competitividad y bienestar de los consumidores mexicanos, quedan muchos retos pendientes en materia de articulación productiva, condiciones de competitividad y regulación que permitan un "piso parejo" para que México pueda insertarse plenamente en la globalidad de una manera proactiva. Esto solo será posible con un mayor esfuerzo institucional y organizacional que nos permita elevar el nivel de crecimiento que hemos tenido, a fin de superar los rezagos en productividad, desbalances regionales y sus consecuencias en el tejido social que no han podido ser revertidas por un sinfín de estrategias de desarrollo (Yufi Lin, 2012).

Como el laboratorio del modelo de libre comercio en el mundo, la experiencia mexicana cobra importancia debido a la heterogeneidad de resultados. Ya que si bien hay avances, las ventajas están mal distribuidas mientras que los rezagos estructurales se han profundizado.

Hay muchos temas pendientes sobre la competitividad mexicana que el país requiere resolver para avanzar al ritmo del mundo. El sistema impositivo es anticompetitivo debido a que a pesar de impuestos elevados, hay una recauda-



ción insuficiente que no le permite al gobierno invertir en infraestructura que abarate él tránsito de mercancías hacia el exterior.

Los precios de los energéticos son superiores a los de nuestros principales competidores e, incluso, a los de nuestros principales socios comerciales, debido a la insuficiencia de inversión y a las rentas monopólicas que existen en el sector. Los costos de transporte, corregidos por su calidad y eficiencia, son más altos que los de nuestros socios de América del Norte.

Existe, aún, seria rigidez en el mercado laboral que inducen ajustes de mercado fundamentalmente a través de los precios y no vía las cantidades. En los últimos años, varios países de América Latina, y de otras latitudes, que han firmado TLC's con EUA, lo que ha erosionado paulatinamente las ventajas que México obtuvo con el TLCAN.

Los retos al futuro inmediato y mediato no sólo estriban en el crecimiento del producto interno bruto, sino en la capacidad del país para implementar una estrategia que integre a las cadenas productivas para formar parte de las cadenas de valor globales en los sectores de punta. No obstante, hay retos como el desarrollo del campo y la soberanía alimentaria que no han sido resueltos y ahí es donde podría entrar la industria transformadora del país como un factor de cambio que pudiese mitigar los rezagos que existen para así pasar de la producción primaria de alimentos a la agroindustria. En este punto, las políticas públicas que atiendan los temas clave de la industria –financiamiento, certidumbre jurídica, incentivos para la innovación, condiciones de gobernabilidad y sustentabilidad- tienen que plasmarse en una realidad jurídica para así alinear correctamente los incentivos para que la política industrial sea una realidad palpable para las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias.

De igual manera, es necesario reconfigurar el rumbo de nuestro comercio exterior y para ello, es fundamental llevar a cabo investigaciones expeditas contra prácticas desleales, especialmente ante la presencia de discriminación de precios (*dumping*) y cuando hay subvenciones, las dos vertientes fundamentales de las prácticas desleales, situación que se ha dado durante ya mucho tiempo con las importaciones chinas.

Habrá que reconocer que la política industrial es multidimensional, que no sólo se trata de apertura y globalización, sino que en ella inciden a su vez, otros factores como la productividad, la innovación, la educación, el cuidado al medio ambiente, el desarrollo tecnológico, la energía, la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social, las telecomunicaciones, la estabilidad macroeconómica por supuesto, el acceso al crédito, el comercio exterior, la flexibilidad y facilidad en el pago de impuestos, la seguridad pública y ciudadana, el desarrollo sectorial, la soberanía alimentaria, el transporte multimodal, la infraestructura, la metrología y la normalización, la capacitación de la fuerza laboral, el desarrollo empresarial, entre muchas otras dimensiones que contribuyen a la competitividad.

En el espíritu de reposicionamiento de México, sustentado en propósitos colectivos de gran visión, deberán de formularse las políticas públicas que sean





el sustento para tomar las decisiones correctas para movernos aceleradamente hacia la prosperidad. Los ecosistemas con mayor valor agregado serán una realidad palpable si se invierte en los recursos humanos para el futuro en el presente inmediato lo cual requiere de políticas públicas, partidas presupuestales y recursos etiquetados que promuevan el desarrollo de esa gran población objetivo que son los industriales de transformación.

La migración hacia México de los sectores automotriz, aeroespacial y la microelectrónica son un ejemplo claro de este proceso de relocalización industrial que obligará a la economía basada en la "exportación de importaciones" a integrar -aún más- las cadenas de valor con contenido regional y nacional para que la productividad dinámica, la proximidad de los mercados y las economías de aglomeración se traduzcan en mejores precios y capacidad de respuesta a la alta rivalidad competitiva de los grandes jugadores globales, que se vieron rebasados por China y la crisis financiera global. Cabe mencionar que *PricewaterhouseCoopers* pronostica que para 2030 la economía mexicana ocupará la posición número 8 del ranking mundial y para 2050 el lugar número 7. De cumplirse un pronóstico de esta naturaleza, nuestro país estaría por encima de economías como la de Alemania, la de Francia y la del Reino Unido (Southwood, 2013).

Hoy, los Micro, Pequeños y Medianos Industriales del país esperamos una reindustrialización de México, basada en la productividad total de los factores de la producción, en la especialización secto-regional y en la articulación productiva que posicione a las PyMIs (pequeñas y medianas industrias), a los encadenamientos productivos y a la innovación como los motores del proceso y, a los sectores industriales que articulan las cadenas productivas globales, como actores principales de dicha reindustrialización, que considera pertinente la reorganización territorial de los *clusters* propicios para la transferencia de tecnología, la movilización de inversiones y la relocalización industrial fuera de China.

VII. Bibliografía

Arroyo Picard, A. (Septiembre- Octubre de 2003). *El TLCAN en México: Propuestas, mitos y realidades.* Obtenido de Centro de Estudios del Trabajo: http://deslinde.org.co/EL-TLCAN-en-Mexico-promesas-mitos.html

CANACINTRA, C. d. (s.f.). *Análisis del TLCAN.*

Castañeda, J. (2014). Más TLC. *Nexos.*

Centro de Investigación y Docencia Económicas, C. (s.f.). *Estudios y análisis del Tratado de Libre Comercio de Norte América.*

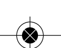
Dahl, R. (2013). *Modern Political Analysis (6th Edition).* Prentice Hall.

Economía, S. d. (s.f.). *Datos de Comercio Exterior.*

____________ (s.f.). *Estadísticas de la inversión Extranjera en México.*

INEGI. (s.f.). *Estadísticas de Crecimiento y del Comercio Exterior.*







Przeworski, A. (2003). *States and Markets A Primer in Political Economy.* Cambridge University Press.
Rifkin, J. (2012). The Third Industrial Revolution. *The World Financial Review*.
Southwood, B. (16 de Enero de 2013). *Mexico and Indonesia to eclipse UK's GDP by 2050*. Obtenido de City A.M.: www.cityam.com/article/mexico-and-indonesia-eclipse-uk-s-gdp-2050
Yufi Lin, J. (2012). *The Quest for Prosperity: How developing economies can take off.* Princeton University Press.





*Clyde Prestowitz**

Los aciertos y desaciertos del TLCAN: posibles soluciones

SUMARIO: I. Antecedentes generales. II. Los aciertos. III. Los desaciertos. IV. Las razones de los desaciertos. V. Soluciones. VI. Bibliografía.

I. Antecedentes generales

En 1960, el PIB per cápita de México era el doble del indicador de Corea del Sur, país que en ese entonces era uno de los más pobres del mundo. Para 1980, los dos países tenían el mismo PIB. Este cambio fue el resultado del rápido crecimiento de la economía de Corea del Sur, aunado al crecimiento relativamente lento de México. Además, durante ese periodo, México se había convertido en un país sumamente endeudado y dependiente del precio del petróleo.

En un esfuerzo por estabilizar y estimular el crecimiento de la economía, el presidente Miguel de la Madrid puso en marcha diversas políticas de liberalización, privatización y desregulación del comercio. En 1986, introdujo a México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), la organización precursora de lo que hoy se conoce como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Después de su elección en 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari continuó con dichas políticas y se comprometió a atraer más inversión extranjera a México, principalmente mediante la promoción de inversión en eventos internacionales como el Foro Económico Mundial particularmente en su reunión anual en Davos: Suiza. No obstante, Salinas encontró gran cautela y renuencia por parte de los inversionistas extranjeros que estaban preocupados por la historia de crisis económicas e inestabilidad de México. Por ende, Salinas llegó a la

* President of Economic Estrategy Institute.



conclusión de que Estados Unidos tendría que ser la fuente más segura de nuevas inversiones y, que México tendría que llevar a cabo un paso contundente para superar los temores de los potenciales inversionistas estadounidenses.

A su vez, a diversos líderes norteamericanos les preocupaba que la falta de crecimiento económico en México fuera a retrasar el crecimiento de EE.UU., incrementando también el flujo de inmigración ilegal.

Mientras competía por la presidencia en 1979, Ronald Reagan tocó el tema de una Unión Económica entre los países de América del Norte, y para 1988, los Estados Unidos y Canadá ya estaban firmado un acuerdo de libre comercio bilateral, el cual dio un nuevo impulso a los líderes de México, Estados Unidos y Canadá para pensar en la idea de un posible Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); por lo que los tres países acordaron en 1990 iniciar la negociación de un acuerdo de este tipo, el cual, fue concluido y formalizado en 1994.

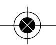
Es importante recordar que a pesar de los comentarios de Reagan acerca de una unión económica de América del Norte, el TLCAN fue diseñado y negociado para ser un tratado de libre comercio, no una Unión Económica. Al respecto vale la pena señalar que cuando países como España, Portugal y Polonia se unieron a la Unión Europea (UE), su aceptación se logro a través del cumplimiento de ciertos requisitos. En primer lugar, tenían que ser democracias plenas antes de entrar en la Unión Económica. No sólo debían tener una forma democrática de gobierno, también debían cumplir con ciertos estándares relacionados con el Estado de Derecho, competencia burocrática, transparencia y rendición de cuentas. De hecho, la UE envió equipos de consultores, abogados y funcionarios especializados para instruir y supervisar el proceso de creación de instituciones democráticas.

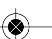
La UE solicitó también que a fin de obtener y aprovechar las ventajas del libre comercio y la apertura a la inversión, sería necesario contar con infraestructura moderna. Así, los fondos de desarrollo fueron proporcionados por la Comisión de la UE para la construcción de nuevas y modernas carreteras, vías ferroviarias, puertos, aeropuertos e instalaciones de telefonía e internet. También se reconoció que los niveles educativos de los países de reciente integración debían ser equivalentes a los de los países miembros, y por ello se proporcionaron fondos y recursos humanos para lograr esta nivelación. Además, por obvias razones, los países entrantes tendrían, junto con los países miembros (salvo excepciones) el mismo arancel externo, la misma política comercial, igual moneda y el mismo marco jurídico general.

Independientemente de los temas de libre comercio y ciertos acuerdos en materia de inversión, subsidios, y transporte, el TLCAN nunca consideró los elementos de una Unión Económica. Washington creía que el libre comercio era todo lo que se necesitaba para estimular rápidamente el crecimiento económico. Por su parte, México estaba preocupado por no convertirse en el estado 52 de la unión americana.

Ahora, pasados veinte años desde la puesta en vigor del TLCAN, la pregunta es si éste funcionó como se esperaba, o en su caso ¿qué más se necesita para obtener los resultados previstos inicialmente?



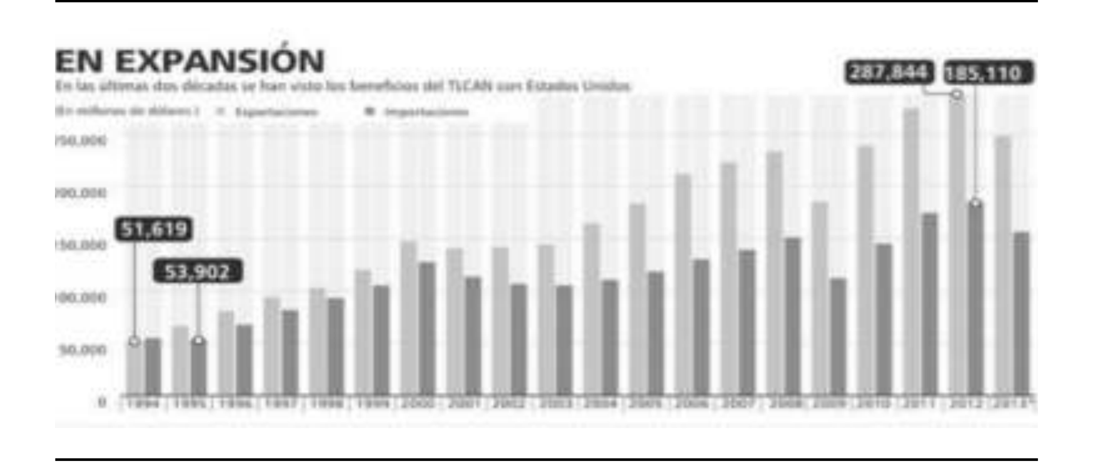




II. Los aciertos

Podemos decir que el TLCAN se ha caracterizado a la fecha por un crecimiento sustancial de las exportaciones y la inversión extranjera (IED) en México; variables que ha tenido un efecto positivo en la economía.

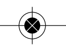
Grafica 1
Comercio de México con E.U



Fuente: El Financiero con información de INEGI. *Datos a noviembre.

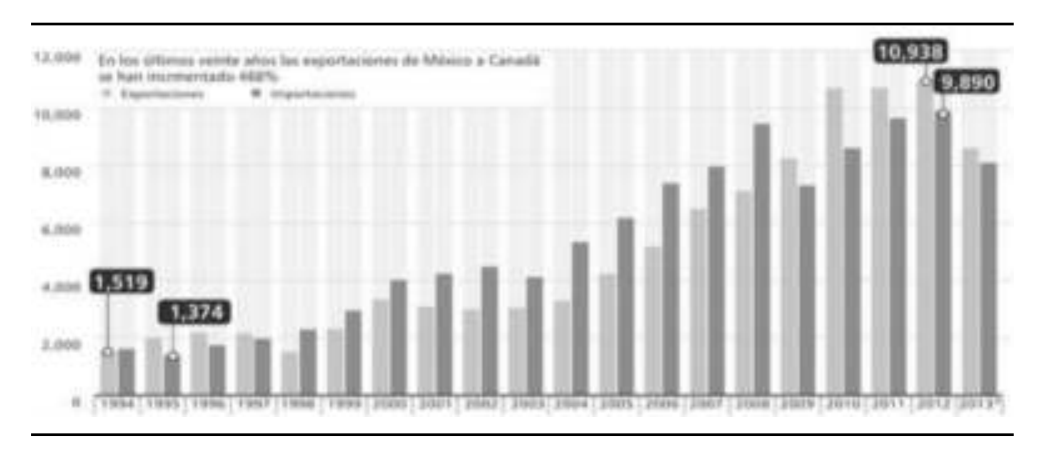
Inicialmente hubo un salto sustancial en la IED de Estados Unidos, particularmente en el rubro de maquilas y en otras instalaciones de manufactura que abastecían su mercado. Sobre todo, la industria automotriz de Estados Unidos trasladó gran parte de la producción de baja tecnología (piezas con mano de obra intensiva, tales como cables y arneses de seguridad) a territorio mexicano. La balanza comercial de Estados Unidos, que registraba un modesto superávit con México, rápidamente se convirtió en un déficit bilateral amplio y continuo. Las exportaciones de México entre 1994 y 2012 crecieron un 600%, y el número de personas empleadas en la industria manufacturerа creció en ese período en un 20%, cerca de dos millones de trabajadores.

México desarrolló un continuo e importante excedente en su comercio bilateral con Estados Unidos, ya que sus exportaciones a este mercado llegaron representar el 25% del PIB total de México. Esto, sin duda, contribuyó de manera significativa al aumento en los indicadores de empleo, salarios y al crecimiento general de la economía mexicana.



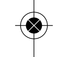


Grafica 2
Balanza Comercial México Cánada (millones de dólares)

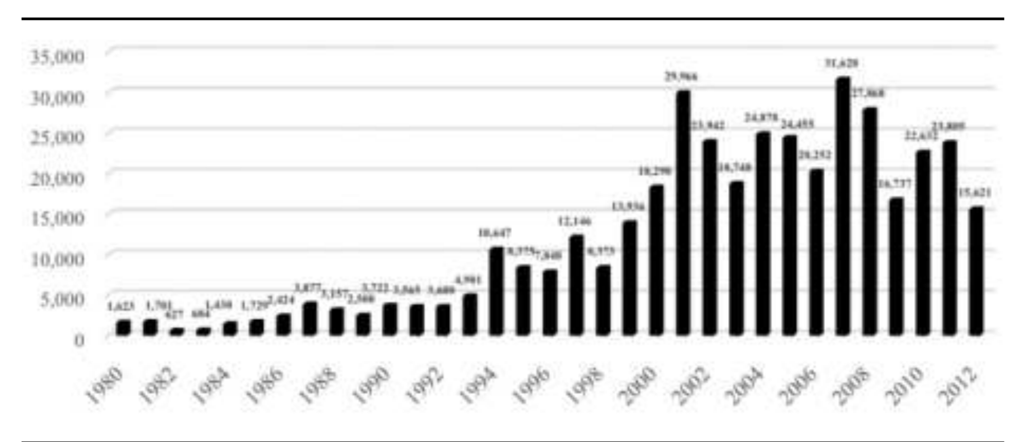


Fuente: El Financiero con información de INEGI. *Datos a noviembre.

En ese momento, muchas de las críticas hacia el TLCAN provenientes de los sindicatos estadounidenses y otros defensores, se centraban en la noción de que los empleos nacionales estaban siendo trasladados injustamente a México. No obstante, en la mayoría de los casos, éste no era el caso. Más bien, muchos de los puestos de trabajo estadounidenses que habían estado en su camino a reubicarse a Asia, fueron enviados en realidad a México, dados los beneficios del TLCAN.



Gráfica 3
Inversión extranjera directa total a México (millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC) con información de Banxico.



Quizás el éxito más importante del TLCAN fue descrito por Luis Rubio Presidente del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CIDAC), quien argumentó que el tratado había dado confianza a los inversores extranjeros, ya que limitaba la capacidad del Presidente de México y sus funcionarios de intervenir continuamente y alterar a su propia discreción, las regulaciones y las condiciones económicas del país.

Entre los resultados importantes del TLCAN destaca el crecimiento de la producción de autos en México, no sólo por los "Tres Grandes" productores de Estados Unidos, (General Motors, Ford y Chrysler), sino también por los fabricantes de automóviles japoneses y europeos. De hecho, la industria del automóvil por sí sola ha llegado a representar más del 6% de la inversión extranjera total en el país, convirtiendo a México en el octavo país productor de automóviles más grande del mundo. A la fecha México está exportando más que Japón y muy pronto también rebasará a Canadá para convertirse en el mayor exportador de vehículos hacia el mercado estadounidense. Como resultado de esta actividad, las exportaciones de autos, camiones y autopartes representaron el 19% de las exportaciones totales de México en los primeros diez meses de 2013 (*The Korea Herald, Mexico surpassing Japan, 02/02/14).* Hoy en día la producción de vehículos de México genera más divisas que las exportaciones de petróleo o las remesas de residentes mexicanos en el extranjero.

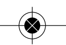
De manera similar, y en gran parte como resultado de la inversión por parte de la canadiense *Bombardier*, México se está convirtiendo en un lugar importante para la producción de aviones y productos aeroespaciales. Con el reciente anuncio de la expansión de la producción en la ciudad de Querétaro Qro., México se posiciona para desafiar a Brasil y a Canadá como productor regional de aviones comerciales.

De igual modo, el TLCAN ha dado un importante impulso a la industria textil mexicana al otorgarle una tarifa arancelaria reducida a la producción que utiliza materiales estadounidenses (fibra y tela). Por ello, los textiles han sido un factor importante que ha incidido en el crecimiento de las exportaciones mexicanas y un proveedor inicial de puestos de trabajo.

III. Los desaciertos

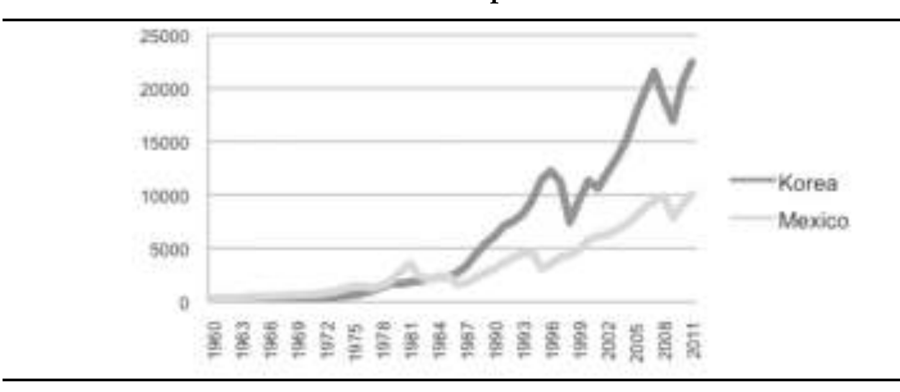
A pesar del aumento de las exportaciones y la inversión extranjera directa, el TLCAN no convirtió a México en una economía de alto crecimiento como se esperaba inicialmente. De hecho, durante los veinte años del TLCAN, el crecimiento promedio anual del PIB de México fue de sólo el 1.2%; mientras que el empleo manufacturero creció un 20%, y el incremento de la población fue también del 20%.

En comparación con los Tigres Asiáticos y muchos otros países emergentes, México simplemente se quedó atrás. Si continuamos la comparación con Corea,

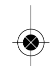


puede constatar que para el 2013, el PIB per cápita de Corea era más del doble que el de México ($ 32,000 USD para Corea y alrededor de $15,000 USD para México).

Grafica 4
PIB Per cápita (USD)

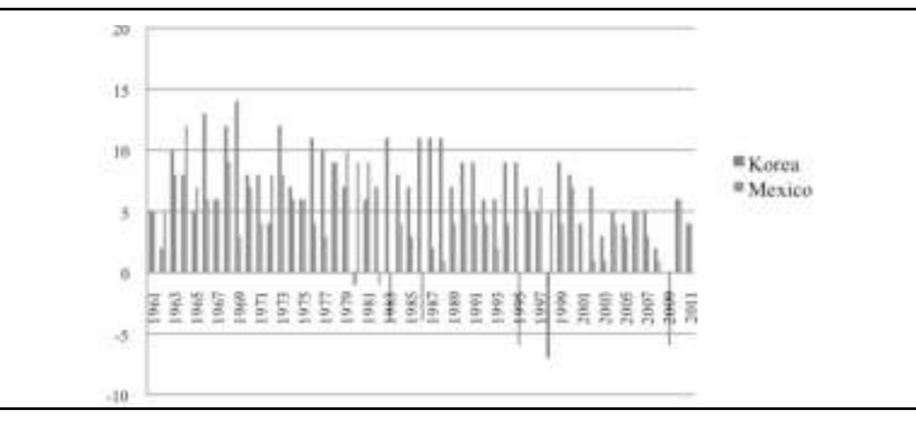


Fuente: Economic Strategy Institute.



Aún más significativo es el ejemplo y el impacto de China, que ha tenido un crecimiento anual del PIB de 7.5% a 10% durante más de treinta años. Esto ha ocurrido como resultado de una estrategia de crecimiento impulsada por los altos niveles de inversión y exportación, que al igual que las de Japón y los Tigres Asiáticos en años anteriores, han tenido un gran éxito –particularmente si se les compara frente a México.

Gráfica 5
Crecimiento del PIB (anual %)

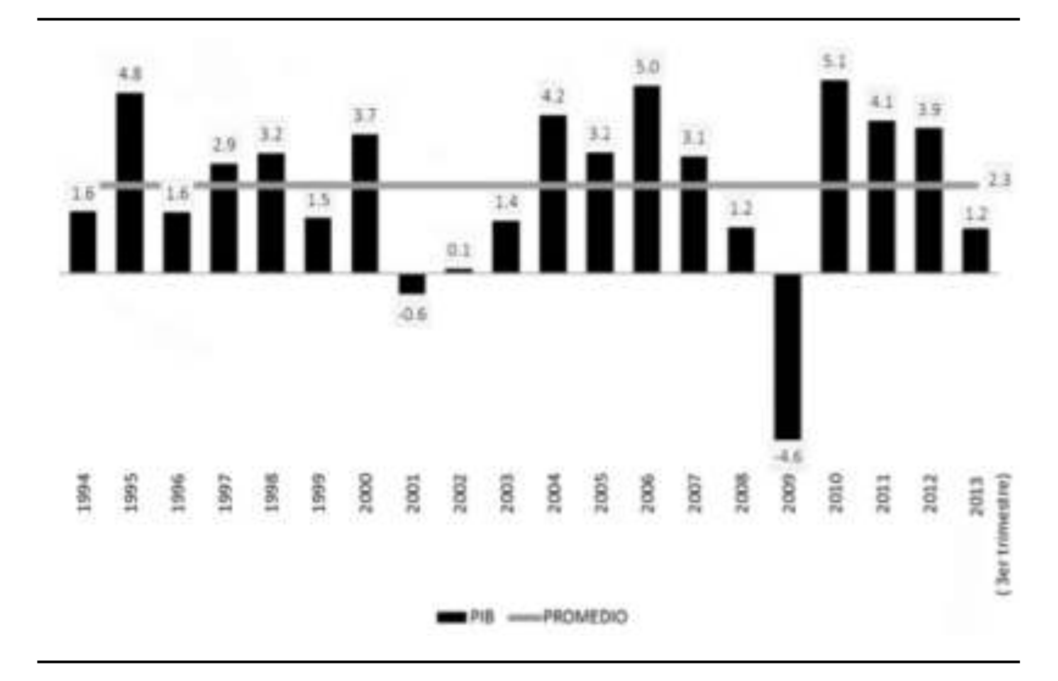


Fuente: Economic Strategy Institute.



Mientras las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos han crecido sustancialmente, las exportaciones chinas a los Estados Unidos se han disparado y han desplazado de manera significativa la producción mexicana. La mayoría de los empleos generados en maquila inmediatamente después del TLCAN en 1994, se fueron a China en los diez años subsecuentes. Y no sólo eso, el comercio bilateral entre México y China se desequilibró profundamente dado el déficit de más de 50 mil millones de dólares. Derivado de lo anterior México se encaminó hacia un déficit crónico de cuenta corriente, muy a pesar del crecimiento de las exportaciones hacia los Estados Unidos y el aumento de la inversión extranjera. Sin duda, todo esto impactó en el precario crecimiento económico de México.

Gráfico 6
Producto Interno Bruto, variación promedio anual



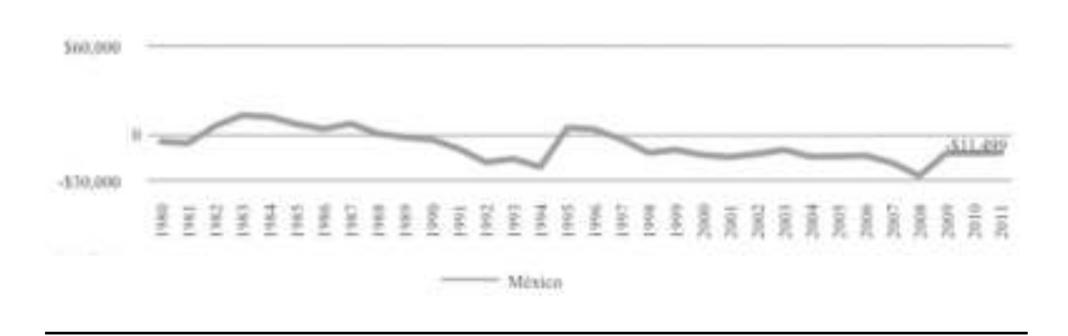
Fuente: Elaborado por Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico con información de INEGI.

A partir de estos cuadros y gráficos se hace evidente, que a pesar de algunas áreas de éxito, el TLCAN, a nivel general, no ha logrado cumplir su objetivo de convertir a México en un país de alto crecimiento e ingreso, como Japón, Corea, e incluso China.





Gráfica 7
Evolución de la balanza comercial 1980-2011
(millones de dólares)



Fuente: Elaborado por Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico con información de INEGI.

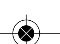
IV. Las razones de los desaciertos

México cuenta con una gran cantidad de recursos naturales, especialmente petróleo que se encuentra justo al lado del mayor mercado del mundo que es Estados Unidos; además tiene una población relativamente joven, capaz y dispuesta a trabajar. Sin embargo, en lugar de ganar competitividad en los últimos veinte años, la ha venido perdiendo competitividad como lo demuestra la Gráfica 8.

Tratando de explicar este desempeño limitado de México tendríamos que señalar en primer lugar, que el TLCAN ha sido y es una solución parcial; que a pesar de abrir el mercado estadounidense y aumentar las exportaciones desde y hacia el interior de Estados Unidos, el tratado no actuó de manera más amplia como, la Unión Europea con la integración de España y Portugal. Al respecto puede señalarse por ejemplo que, la frontera y las rutas de transporte entre Estados Unidos y México son limitadas, y la infraestructura fronteriza es anticuada. Aunado a esto, los controles transfronterizos permanecen fijos con la intención de que el cruce demore varias horas y a veces hasta días. Esto no sucede en el caso de la UE, dado que esta entidad es mucho más que un acuerdo de libre comercio. La UE proveyó fondos para la construcción de infraestructura y creó un sistema de leyes comunitarias, a la par de un sistema de libre tránsito para que la frontera se convirtiera en un estímulo, más que un lastre como es el caso del TLCAN.

Hay que reiterar que para unirse a la UE, España y Portugal debieron convertirse en democracias plenas y adherirse al marco jurídico europeo. Particularmente, la UE cuenta con una comisión muy estricta en cuanto al cum-

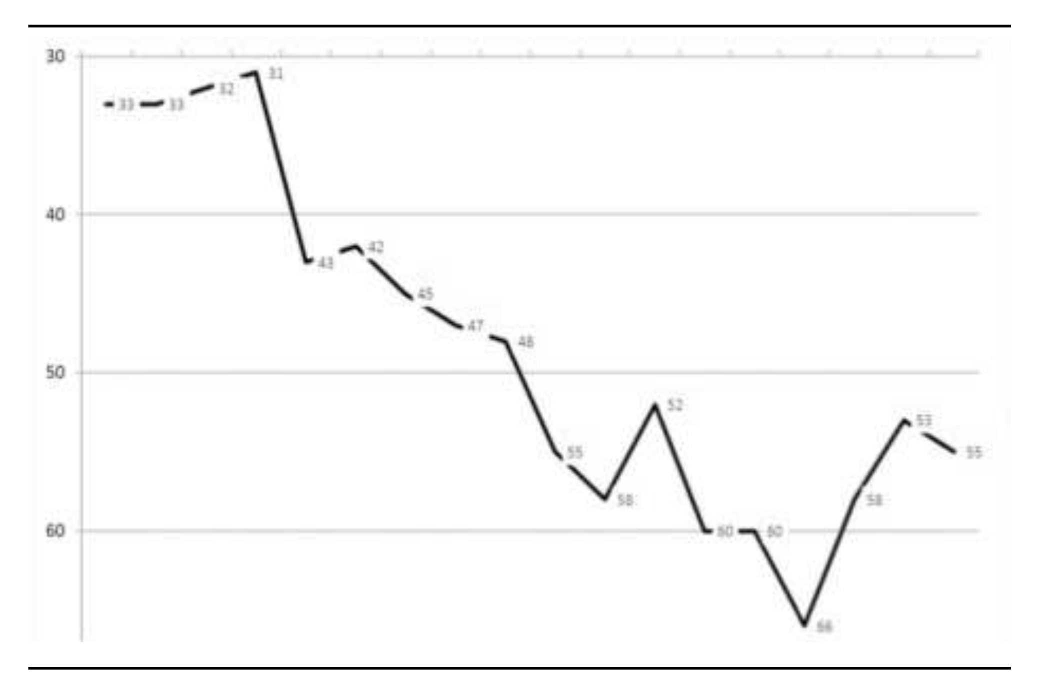






plimiento de la ley en términos de competencia, misma que procura la existencia de mercados relativamente competitivos y que controla estrictamente los monopolios. Que en términos de educación, la UE se ha enfocado en igualar los niveles de todos sus miembros, y para ello proporcionó fondos y programas para mejorar los sistemas educativos de España y Portugal, cuando estos dos países entraron a la UE.

Gráfica 8.
Índice de competitividad global para el crecimiento:
Posición de México



Fuente: Elaborado por Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico con información de INEGI.

A diferencia de lo anterior, el TLCAN no proveyó ninguno de estos elementos. Se asumió que el libre comercio sería la solución mágica que resolvería todos los problemas. Pero, como lo señala Luis Rubio, el TLCAN no es el sustituto de políticas públicas efectivas o del funcionamiento adecuado de las instituciones. En los casos de España y Portugal, su ingreso a la UE no sólo les proporcionó libre comercio, también inversión en instituciones e infraestructura. A su vez les proporcionó un esquema amplio de Estado de Derecho y redujo en gran medida la corrupción. En este sentido, el TLCAN se quedó por debajo de lo requerido.





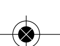
Un segundo problema ha sido el crecimiento de la relación comercial entre Estados Unidos y China, misma que ha perjudicado a México. La estrategia china de crecimiento orientado a las exportaciones, ha estado basada, entre otros factores, en subsidiar sus exportaciones mediante la manipulación de su moneda. En este punto los Estados Unidos no han llevado a cabo medidas contundentes para evitar o compensar esta situación, a pesar que dicha práctica es contraria a las normas tanto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los Estados Unidos tampoco han respondido a las prácticas de dumping, al menos no en forma sistemática. Esto ha hecho que sea muy fácil para las importaciones chinas, entrar al mercado estadounidense y desplazar a las importaciones mexicanas.

No obstante, lo más relevante es el hecho que México no interviene en los mercados internacionales para alterar el valor de su moneda. De hecho, a causa del TLCAN, el peso se encuentra altamente correlacionado con el dólar. Dicha dinámica mantiene al peso mexicano sobrevaluado frente al yuan, promoviendo también las exportaciones chinas directamente al mercado mexicano. A pesar de ello, las autoridades mexicanas no han tomado ninguna acción para revertir esta situación. Los funcionarios mexicanos promueven políticas comerciales como si fueran líderes de un país desarrollado como Estados Unidos. Tal vez esto sucede porque la mayoría de ellos han conseguido su Doctorado en Economía en universidades de Estados Unidos. En cualquier caso, la sobrevaluación del peso mexicano frente al yuan, pone a México en una desventaja comercial crónica y retarda en gran medida su capacidad para mejorar sus niveles de competitividad.

Finalmente el tercer punto tiene que ver con el hecho de que México no se ha centrado en el desarrollo de un sector manufacturero amplio, profundo y fuerte. Justamente es el sector manufacturero el que ha impulsado el crecimiento económico desde el comienzo de la Revolución Industrial que tuvo lugar en el Reino Unido a finales del siglo XVIII. A esta potencia europea le siguieron los Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Francia, Suecia. Durante el siglo XIX todos ellos se esforzaron por ponerse a la par de Inglaterra en términos de producción manufacturera.

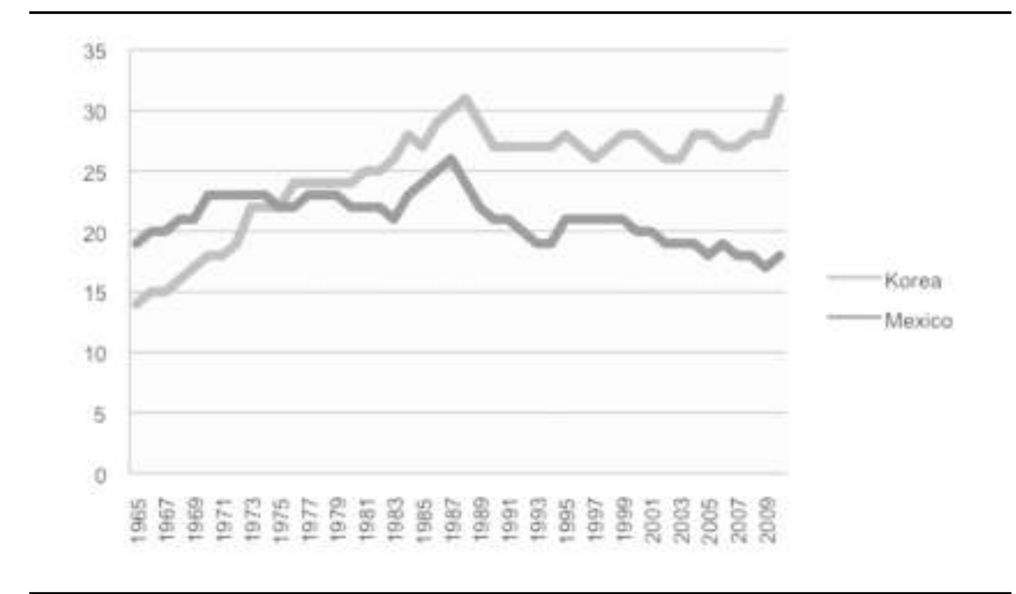
En la primera parte del siglo XX, los japoneses emprendieron su proceso de industrialización y después de la Segunda Guerra Mundial Japón recurrió a la revitalización de su sector manufacturero para enfrentar la destrucción que le dejó la segunda guerra mundial. Posteriormente los Tigres de Asia (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Malasia) copiaron la estrategia de crecimiento acelerado de Japón, al concentrarse en la construcción de su capacidad manufacturera. Ahora es China quien está haciendo lo mismo. Si deseamos ver la diferencia principal entre el camino de México y el de Corea, basta con ver el contraste en su registro de inversiones y vocación manufacturera.







Gráfica 9
Valor agregado del sector manufacturero (% del PIB)

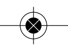


Fuente: Economic Strategy Institute.

La razón de esto es que el sector manufacturero produce mayores y más rápidas ganancias en productividad a comparación de los servicios, la minería y las industrias agrícolas; además de que tiene crecientes economías de escala a diferencia del rendimiento en el sector minero y agricultor. La manufactura propicia mayores cambios tecnológicos y crea mayor valor agregado al estimular la investigación y el desarrollo, y con ello genera mayor avance tecnológico.

La industria manufacturera ha sido durante mucho tiempo la clave para el crecimiento económico a largo plazo y el aumento de la riqueza en general. Sin embargo, México no ha puesto el mismo énfasis en la manufactura como lo hicieron Japón, Corea, Taiwán, Alemania y China en su momento.

Por supuesto, como ya lo hemos señalado anteriormente, sí ha habido un aumento de la inversión extranjera en el sector manufacturero mexicano, sobre todo en el sector automotriz. No obstante, un aspecto interesante de esto es que dicha inversión ha sido una parte relativamente pequeña de la inversión extranjera total: menos de la mitad. Al mismo tiempo, una parte importante de la inversión extranjera se ha dirigido a los servicios financieros, conforme diversos bancos extranjeros han comprado bancos mexicanos y demás instituciones financieras. Mientras que esto puede ser deseable en algunas ocasiones, este tipo de inversión no suele generar los beneficios de crecimiento económico, aumento de empleos y productividad que la inversión en operaciones manufactureras



sí propicia. Inclusive en el área automotriz, México se ha enfocado mayoritariamente en el ensamblaje y la producción de autopartes intensivas en mano de obra, con bajos requerimientos tecnológicos.

Cuadro 1
Estructura de la economía de Corea, 1953-2005.
(%)

	Agricultura, pesca y mineria	Manufacturas	Industria Ligera	Industria pesada y química	Servicios
1953	48.4	9.0	78.9	21.1	42.6
1960	38.9	13.8	76.6	23.4	47.3
1970	28.7	21.3	60.8	39.2	50.0
1980	16.7	28.6	45.6	54.4	54.7
1990	9.3	28.9	32.6	67.4	61.8
2000	5.3	29.4	20.7	79.3	65.3
2005	3.8	28.4	15.3	84.7	67.8

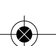
Fuente: Economic Strategy Institute.

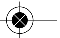
A diferencia de Corea, Japón, Taiwán y otros países, en México no ha habido ninguna política o esfuerzo para desarrollar las industrias y empresas que produzcan componentes sofisticados y partes de tecnología avanzada. Por ejemplo, las partes electrónicas y el motor de un automóvil hecho en Corea, también se producen en Corea. Esto último no podría ser el caso para México, al menos no en la misma medida.

El TLCAN no fue diseñado para hacer frente a este tipo de problemas y hasta el momento no lo hecho. Por ello, para que México pueda experimentar el mismo tipo de milagro que Corea, Japón y Taiwán y ahora China, necesita ver más allá del TLCAN y la lógica de los acuerdos de libre comercio.

Actualmente, el tema del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés) está muy presente en las noticias, pero sin importar si es una buena o mala idea -como el TLCAN-, este acuerdo tampoco aborda el cómo tener o hacer realidad dicho milagro. Para poder responder esta pregunta se requiere de un amplio conjunto de políticas públicas profundas y sofisticadas.







V. Soluciones

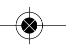
Después de veinte años del TLCAN, es evidente que México debe diseñar una estrategia nacional de desarrollo integral -como la de China, Corea y Singapur-, si desea aspirar a niveles similares de crecimiento económico y creación de riqueza. Por supuesto, hay muchos detalles que deben abordarse, pero las políticas y prácticas esenciales son ya muy bien conocidas. Para llegar a ser rico, un país debe exigirles a sus ciudadanos que ahorren a un ritmo elevado. Además, debe canalizar ese ahorro hacia la inversión en el sector manufacturero, infraestructura moderna, y la investigación-desarrollo tecnológica. Es importante también atraer inversión extranjera en áreas clave de la industria y tecnología avanzada, previniendo también que ciertos sectores se vean afectados por las importaciones subsidiadas de otros países.

Por su parte, deben llevarse a cabo estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones, mismas que obliguen a las industrias nacionales a ser competitivas a nivel internacional. No se debe dejar a un lado la meta de alcanzar la excelencia en la educación, a la par de procurar el mantenimiento de un entorno estable para la inversión.

Un país tan grande como China, en los que las empresas deben operar con el fin de ser competitivos a nivel mundial, puede tolerar una cantidad significativa de corrupción, pero los países más pequeños no pueden darse el lujo de tolerar la corrupción. Un país debe desarrollar una burocracia gubernamental altamente competente y mantener un consenso nacional para lograr altos índices de competitividad y productividad; además debe contar con las políticas financieras y monetarias que soporten el logro de estos objetivos.

Todo esto puede parecer difícil, pero es el secreto de éxito de Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Malasia, Alemania, Suiza, Finlandia y Suecia; a su vez, es la misma fórmula que hizo a Estados Unidos rico entre 1790 y 1945.

La manufactura sigue siendo la clave del desarrollo. Con excepción de los países relativamente pequeños con grandes reservas de petróleo y minerales, todos los países ricos se han enriquecido al convertirse en potencias manufactureras. Aquí es donde el TLCAN ha tenido y tiene un gran potencial; sin embargo, aún no se ha hecho ningún esfuerzo para aprovecharlo. El mercado del TLCAN es el mejor y mayor del mundo en cuanto a oportunidades para realizar economías de escala. Potencialmente, cualquier producto que no requiera demasiada mano de obra, puede producirse de manera competitiva en América del Norte. Sin embargo, para que eso ocurra, tiene que aplicarse una estrategia norteamericana enfocada en lograr una base de desarrollo tecnológico y manufacturero, verdaderamente integrada. Para ello, habrá que realizar dos pasos. En primer lugar, México tendría que fortalecer su sector manufacturero y orientar su estrategia comercial hacia el enfoque de las exportaciones, y después tendría que llevar a cabo medidas que permitan lograr ambas metas. Éstas incluyen, por



ejemplo: controlar la sobrevaluación del peso mexicano frente al yuan chino; adoptar una política de fomento para que facilite a las empresas mexicanas producir toda la gama de piezas y componentes vitales para una industria próspera; hacer hincapié a las corporaciones globales, establecidas en México, de la necesidad de producir y abastecerse en México para integrarse plenamente en la estructura económica de México.

El segundo paso sería convencer a los Estados Unidos y a Canadá de la necesidad de una estrategia norteamericana que implique convertir al TLCAN en una Unión Económica similar a la de la UE; misma que se podría llamar la UEAN - Unión Económica de América del Norte. Esta unión tendría un conjunto de normas y procedimientos de comercio exterior y un solo Ministro de Comercio. También habría que adoptar un enfoque de mercado común para las políticas y prácticas reguladoras y de desarrollo empresarial. Como parte de esto, se haría hincapié en la necesidad producir, en la región de América del Norte, todos los productos que se pudieran elaborar de forma competitiva desde una plataforma norteamericana.

Este es un concepto ambicioso pero también necesario.

VI. Bibliografía

Banco de México. (2013). Obtenido de Inversión Extranjera en México: http://www.banxico.org.mx/

Banco de México. (2013). Obtenido de Balanza de Pagos.- comercio exterior: http://www.banxico.org.mx/

Economic Strategy Institute. (2012). Obtenido de How Korea got Rich: http://www.econstrat.org

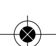
El Financiero. (2014). Obtenido de Erosionadas las ventajas del TLCAN; urge mejorarlo: http://www.elfinanciero.com.mx/economia/erosionadas-las-ventajas-del-tlcan.html

Foro Económico Mundial. (2013). Obtenido de Global Competitivness: http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness

INEGI. (2013). Obtenido de Producto Interno Bruto y Cuentas Nacionales: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/

The Korea Herald. (2014). Obtenido de Mexico surpassing Japan: http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140202000087&mod=skb







René Villarreal *

México en su laberinto: ¿cómo replantear el modelo económico en una era post TLCAN?

SUMARIO: I. Introducción. II. El TLCAN a veinte años. III. Competitividad de la región de América del Norte. IV. Comercio Intra-regional. V. Impacto en el crecimiento. VI. Hacia el TLCAN II y la nueva estrategia de integración productiva VII. El TLCAN II en la perspectiva del Acuerdo de Asociación Transpacífico VIII. Bibliografía.

I. Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue una estrategia fundamental para México, ya que en la nueva economía la apertura era una condición indispensable para aprovechar las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales y la globalización. En esta perspectiva, México fue un país pionero al concertar con sus vecinos un tratado de libre comercio en la región.

Después de veinte años se requiere, con retrovisión histórica, hacer una evaluación de su impacto respecto a sus objetivos y así replantear, con perspectiva de futuro, cuáles son las siguientes etapas para tomar ventaja de los nuevos desafíos que enfrenta México en la economía global.

En este sentido, se requiere evaluar el impacto del TLCAN en sus tres dimensiones:

— Como vehículo para elevar la competitividad regional y de los tres países en la economía mundial, lo cual se reflejaría en una mejora en la ventaja competitiva revelada.

* Doctor en Economía por la Universidad de Yale. Fue galardonado con el Premio Nacional de Economía con su tesis "Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010", asimismo es autor de más de 13 libros sobre temas de economía.







— Como estrategia de integración regional, permitirían un comercio más dinámico y aumentaría el comercio intrarregional respecto al resto del mundo.

— Como estrategia para impulsar el crecimiento. La apertura, vía el modelo exportador, tenía por objeto que las exportaciones se convirtieran en el nuevo motor del crecimiento.

A 20 años del TLCAN el comercio intrarregional disminuyó su dinámica de crecimiento, la región perdió ventaja competitiva regional e individual y las exportaciones no son motor del crecimiento económico mexicano.

Para salir de su laberinto, México debe ser un gran exportador de manufacturas que sean motor del crecimiento de la economía, lo cual no será posible si se continua con el proceso de desindustrialización (las manufacturas representan un menor porcentaje del PIB que antes). En este sentido, es necesario que el modelo económico se reestructure bajo un enfoque de articulación productiva de las cadenas de valor.

Por otra parte, se requiere pasar al TLCAN II avanzando de la integración comercial a la integración productiva y desplegar una nueva estrategia, privilegiando los aspectos de infraestructura, logística, *clústers* regionales, capital humano e innovación. Es necesario que del enfoque de integración comercial (vernos sólo como mercado) se transite al enfoque de complementariedad por el lado de la oferta de factores de producción, que permita potenciar la base de competitividad de la región.

En otras palabras, el nuevo enfoque debe ser la integración de la oferta productiva buscando la complementariedad de los factores de producción para ser más competitivos como región, particularmente en sectores como el energético, con gran potencial de crecimiento por el gas *shale*; infraestructura logística y telecomunicaciones; entre otros.

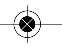
Un ejemplo de ello es el desarrollo del sector automotriz, que se ha revelado como un clúster regional cada vez más competitivo y que integra la industria de los tres países.

II. El TLCAN a veinte años

La estrategia de apertura a la globalización, primero con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 pero de manera más importante con el TLCAN, fue necesaria y conveniente para enfrentar a tiempo los retos de la globalización e insertarnos a la dinámica de la economía global.







En este contexto, el TLCAN signado por México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, buscaba una integración comercial que eliminara los obstáculos arancelarios y no arancelarios, fomentando el intercambio comercial y estableciendo foros y mecanismos para resolver controversias, a fin de incrementar el comercio entre las tres naciones.

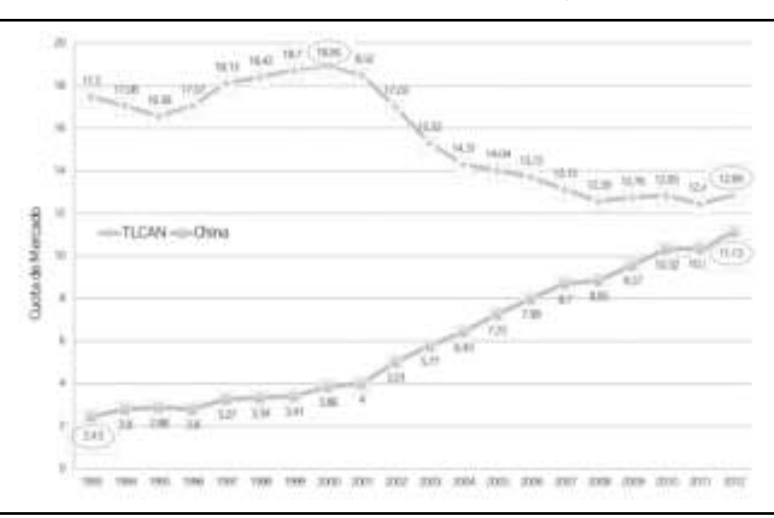
No obstante, el verdadero desafío consistía no solo abrirse al exterior vía el Tratado de Libre Comercio, sino en definir la estrategia para la apertura y las políticas de competitividad sistémica, especialmente industrial y agroalimentaria, que permitieran enfrentar la nueva competencia internacional. Esta es la clave para tener éxito ante la apertura.

Debido a que no se tomaron las medidas de política y las estrategias necesarias para impulsar el crecimiento y el desarrollo, a veinte años de vigencia del TLCAN el resultado es pérdida de competitividad y de posicionamiento en el mercado mundial de exportación de mercancías, así como de dinámica intrarregional.

III. Competitividad de la Región de América del Norte

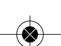
El TLCAN como estrategia para elevar la competitividad regional se fue agotando con el tiempo y durante los últimos catorce años la región perdió liderazgo y posicionamiento en el comercio mundial (*market share*). De participar con el 19

Gráfica 1
VCR: participación en el mercado mundial de mercancías
América del Norte (TLCAN) vs. China, 1993-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).





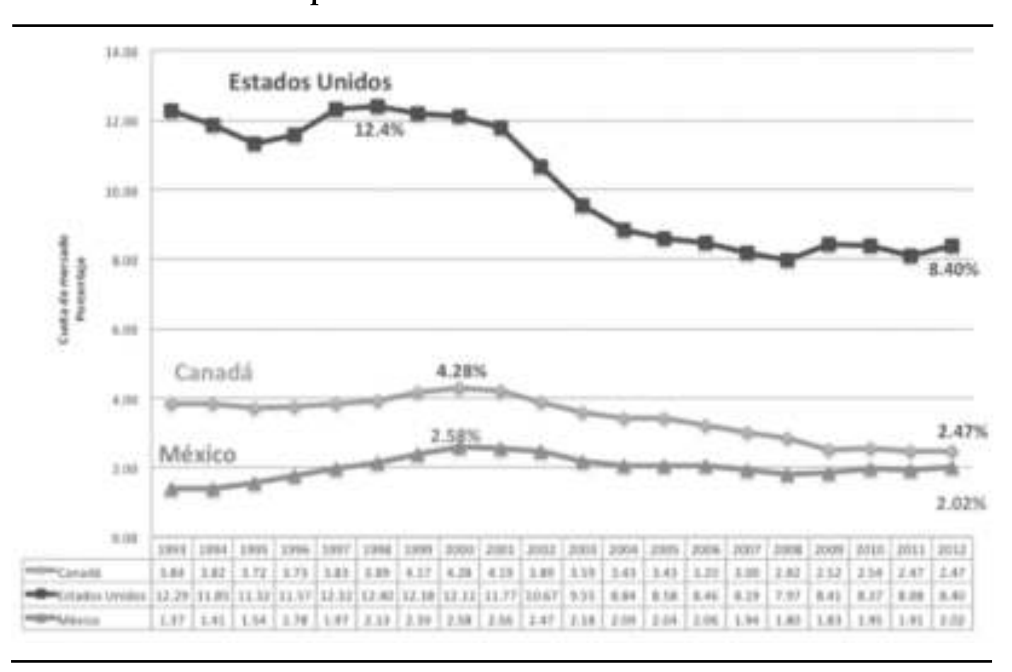
por ciento de las exportaciones mundiales en 2000, la región pasó al 12.89 por ciento en 2012; es decir ha perdido 6 puntos porcentuales, casi una tercera parte de lo que se había logrado en el punto más alto.

Desde la perspectiva de la competencia, China ha sido el país ganador de este proceso. Así logró incrementar su participación en el mercado mundial de exportación de mercancías y pasó de una cuota de mercado de 2.43 por ciento en 1993 a 11.13 por ciento en 2012, posicionándose como el principal competidor de la región de América del Norte.

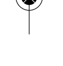
Lo anterior pone de manifiesto que el libre comercio por sí solo no genera mayor competitividad en la región y que el juego de la hipercompetencia global no está sólo entre nuestros países, sino también con el resto del mundo.

Cabe destacar que también de manera individual los tres países han perdido competitividad. Estados Unidos perdió 4 puntos porcentuales, pues de tener una participación en el mercado mundial de 12.4 por ciento en 2000 pasó a 8.4 por ciento en 2012; Canadá perdió 1.81 puntos porcentuales al pasar de 4.28 a 2.47 por ciento y México 0.56 puntos porcentuales al pasar de 2.58 a 2.02 por ciento, en el mismo periodo.

Gráfica 2
VCR México, Estados Unidos y Canadá, 1993-2012
Exportaciones al Mercado Mundial



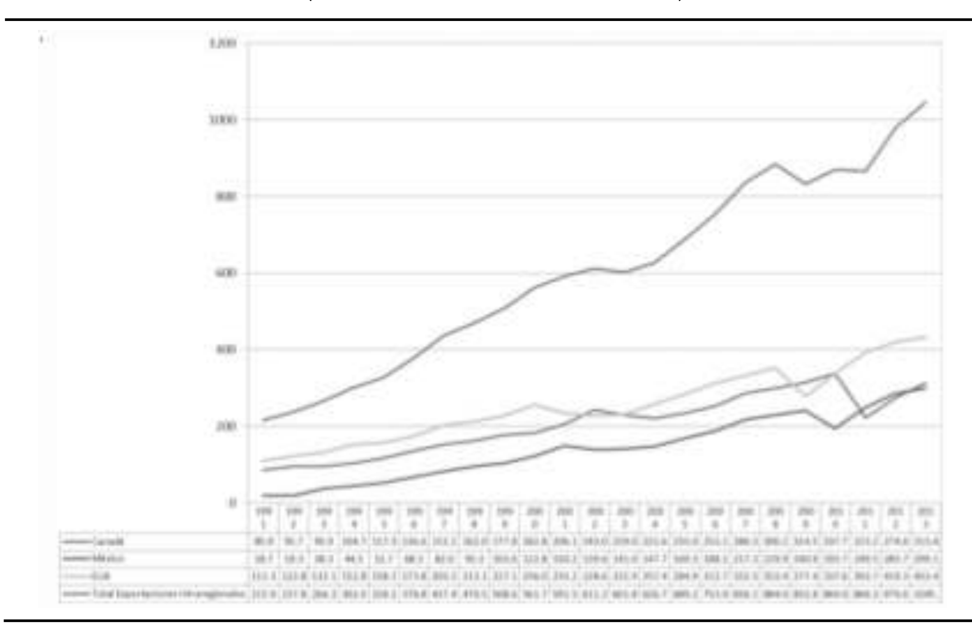
Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).



IV. Comercio intra-regional

Entre 1994 y 2013 el comercio intraregional aumentó 2.4 veces al pasar de 302 miles de millones de dólares a poco más de 1 millón de millones de dólares (1.045), mientras que las exportaciones de México a la región aumentaron 5.72 veces, pasando de 44 mil millones de dólares a casi 300 mil millones de dólares. Canadá, por su parte aumentó en casi dos veces, pasando de 104 mil millones de dólares a 313 mil millones de dólares (ver gráfica).

Gráfica 3
Exportaciones Intraregionales TLCAN durante 1991-2013
(miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En este sentido, México fue un ganador en el comercio. Sin embargo, esto no representa una evaluación completa del proceso puesto que las exportaciones de México hacia el mercado mundial registraron una mayor participación únicamente de 1994 al 2000, periodo en el que esta participación aumentó de 1.41 % a 2.58 por ciento. De 2001 a 2004 se observa una caída importante y a partir de 2005 se presenta un estancamiento en alrededor dos por ciento. En otras palabras, el comercio de México en el mundo tiene una dinámica positiva en los primeros siete años pero pierde dinamismo y posición competitiva posteriormente.

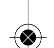




Gráfica 4
México: Participación de las exportaciones en el mercado mundial



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).



El TLCAN no ha logrado una integración eficiente, lo cual se hace patente en el comportamiento de las importaciones del propio Estados Unidos y en la pérdida de posicionamiento de sus socios (del TLCAN) en su mercado respecto a China.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución que a partir de 2000 han tenido las participaciones relativas de China, Canadá y México en el mercado estadounidense. Como se puede observar, China superó a Canadá como proveedor en ese mercado desde 2007 y en 2013 registró una participación de 19.4 por ciento del mercado total, por encima del 14.6 por ciento de Canadá y el 12.4 por ciento de México, que prácticamente ha estancado su participación en el mercado estadounidense (alrededor de once por ciento) en los últimos años, debido a que el crecimiento de las exportaciones es menos vigoroso que antes.

En conclusión se puede decir que el TLCAN, permitió incrementar de manera muy significativa el comercio de México con sus principales socios, pero que en su posicionamiento tanto en el mercado mundial como en el de Estados Unidos, se observa un estancamiento y pérdida de competitividad.

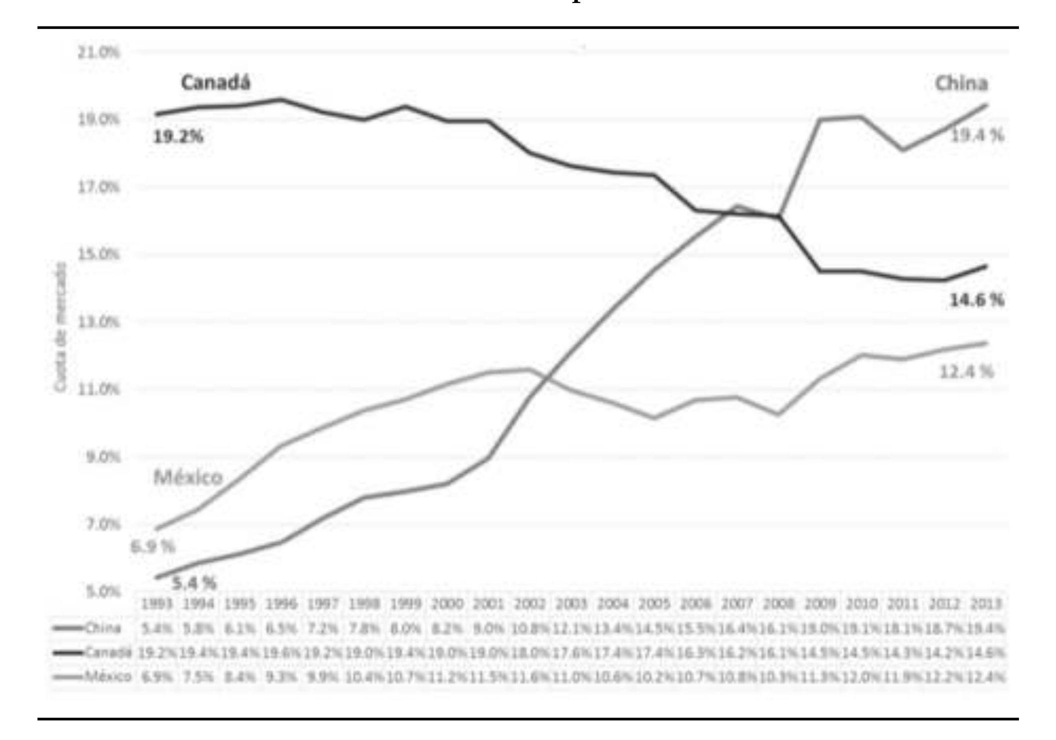
México confundió el "boleto de entrada al juego de la hipercompetencia global (el TLCAN)" con la "estrategia de juego". No se entendió que para enfrentar con éxito a la competencia internacional en una economía abierta, se requiere que los tratados de libre comercio sean acompañados de una política de competitividad industrial y sistémica.







Gráfica 5
Ventaja competitiva revelada de México, China y Canadá en el mercado estadounidense de importación de mercancías



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
China	5.4%	5.8%	6.1%	6.5%	7.2%	7.8%	8.0%	8.2%	9.0%	10.8%	12.1%
Canadá	19.2%	19.4%	19.4%	19.6%	19.2%	19.0%	19.4%	19.0%	19.0%	18.0%	17.6%
México	6.9%	7.5%	8.4%	9.3%	9.9%	10.4%	10.7%	11.2%	11.5%	11.6%	11.0%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
China	13.4%	14.5%	15.5%	16.4%	16.1%	19.0%	19.1%	18.1%	18.7%	19.4%
Canadá	17.4%	17.4%	16.3%	16.2%	16.1%	14.5%	14.5%	14.3%	14.2%	14.6%
México	10.6%	10.2%	10.7%	10.8%	10.3%	11.3%	12.0%	11.9%	12.2%	12.4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

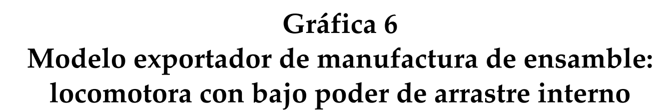
V. Impacto en el Crecimiento

La estrategia de crecimiento hacia afuera supone que el motor del crecimiento son las exportaciones manufactureras, pero en el caso de México ésto no se cumplió, debido a que la estrategia de apertura no se acompañó con una política de competitividad industrial que fortaleciera los encadenamientos productivos y por lo tanto tuviera capacidad de arrastre para el resto de la economía.

Pero, ¿cuáles han sido los efectos de ésta estrategia y política de apertura al exterior? El resultado fue que se generó un Modelo Exportador de Manufactura de Ensamble dinámico, pero -dado el sesgo pro-importador- con una elevada desarticulación de las cadenas productivas internas, que dio como resultado un modelo de maquila. Es así que, hoy día más del 50 por ciento de las exportaciones de mercancías son estrictamente de maquila (ver gráfica), lo que a su vez ha originado un proceso de desindustrialización.







Gráfica 6
Modelo exportador de manufactura de ensamble: locomotora con bajo poder de arrastre interno



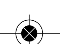
Fuente: Villarreal, René. "El Modelo Económico del Cambio. Crecimiento Competitivo e Incluyente y la Reindustrialización de México, México, 2013.

Podemos decir que esta estrategia de apertura al exterior se caracteriza por tres paradojas:

— Modelo exportador dinámico con desindustrialización (manufactura de ensamble).
— Apertura vía libre comercio sin competitividad.
— Modelo exportador que no se consolidó como motor de crecimiento, pues quedó en manufactura de ensamble, elevada propensión a importar y bajo efecto multiplicador en el crecimiento.

La paradoja de un modelo exportador de manufactura dinámico pero también con desindustrialización, se explica porque la exportación de manufacturas ha crecido con bajo contenido de insumos nacionales y porque el PIB industrial crece en menor medida que el PIB nacional.





La manufactura de ensamble se caracteriza por exportaciones dinámicas, pero con elevado contenido de importación de bienes intermedios y de capital. Por ejemplo, México es el exportador mundial número uno de televisores pero el contenido importado es de 95 por ciento, de tal forma que si se incrementa la exportación en 1,000 millones de dólares (mdd) el efecto de la demanda se traslada al exterior en 950 mdd y solo 50 mdd se reflejan en el mercado interno nacional, es decir tiene un bajo efecto multiplicador para el resto de la economía.

Por otra parte cabe señalar que las exportaciones presentaron un crecimiento importante, en una primera etapa, pero actualmente están creciendo a tasas menores (un tercio) a las registradas en la década de los noventa. Mientras que el crecimiento de las exportaciones de manufacturas en los veinte años del TLCAN (1993-2013) fue de 10.7 por ciento, en la primera fase de los noventa (1993-2000) crecieron al 19.7 por ciento, y un 6.2% en el periodo 2000-2013.

Este fenómeno también se presenta en su impacto en el crecimiento del PIB manufacturero, pues en el periodo de los 20 años la industria manufacturera creció a una tasa de 2.3 por ciento, pero en la primera fase (1993-2000) creció al doble, esto es 4.6 por ciento y después bajó significativamente en el decenio siguiente (1.1%), lo que refleja el bajo dinamismo en el proceso de industrialización y crecimiento.

Cuadro 1
Crecimiento del PIB y las Exportaciones

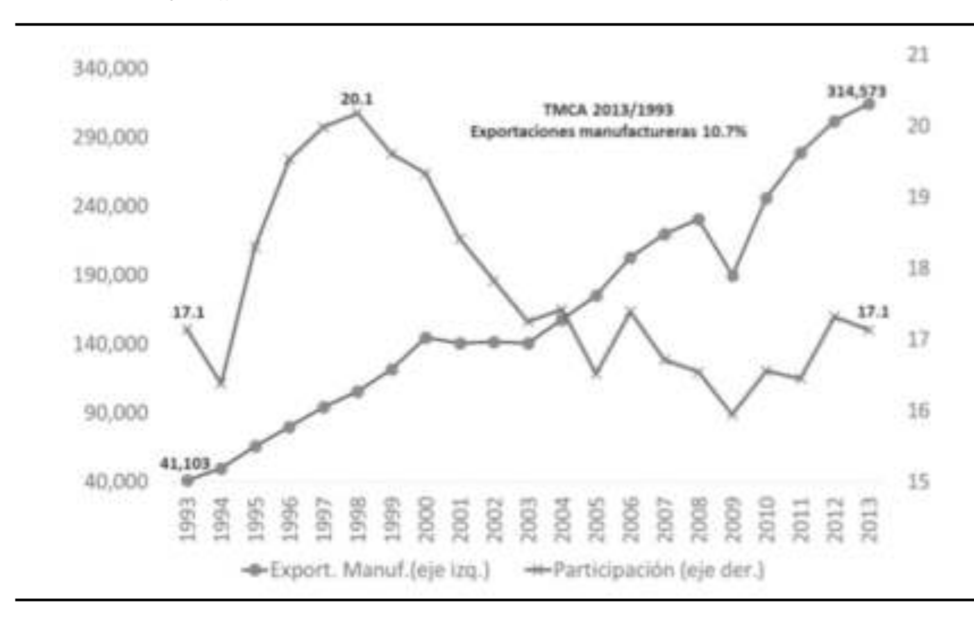
	TMCA 1993-2013	TMCA 1993-2000	TMCA 2000-2013
Producto interno bruto	**2.5**	**3.4**	**2.1**
Total actividades primarias	1.6	2.1	1.3
Total actividades secundarias	2.0	3.7	1.1
Industrias manufactureras	2.3	4.6	1.1
Construcción	2.5	3.5	1.9
Minería	0.6	2.1	-0.1
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	4.5	4.9	4.2
Actividades terciarias	2.8	3.3	2.6
Exportaciones manufactureras	**10.7**	**19.7**	**6.2**





En este contexto, en las últimas décadas México ha enfrentado un proceso de *desindustrialización "precoz", donde la industria manufacturera ha dejado de ser motor de crecimiento y su participación en el PIB nacional ha disminuido al pasar de 21 por ciento en 1987 a 17.1 por ciento en 2013* (ver Gráfica 7).

Gráfica 7
Participación del PIB manufacturero en el PIB total (%)
y exportaciones manufactureras (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO e INEGI.

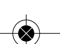
.

Caracterizamos como "precoz" la desindustrialización de México, pues la teoría supone que cuando los países alcanzan un mayor nivel de desarrollo el sector servicios va sustituyendo a la industria manufacturera. Dado que nuestro país no ha alcanzado esta etapa de desarrollo, el proceso de desindustrialización es anticipado.

Por otra parte, cabe señalar que el hecho de que países altamente industrializados como Alemania presenten datos de que la manufactura participa con el 24 por ciento del PIB total (2012), contradicen esta teoría.

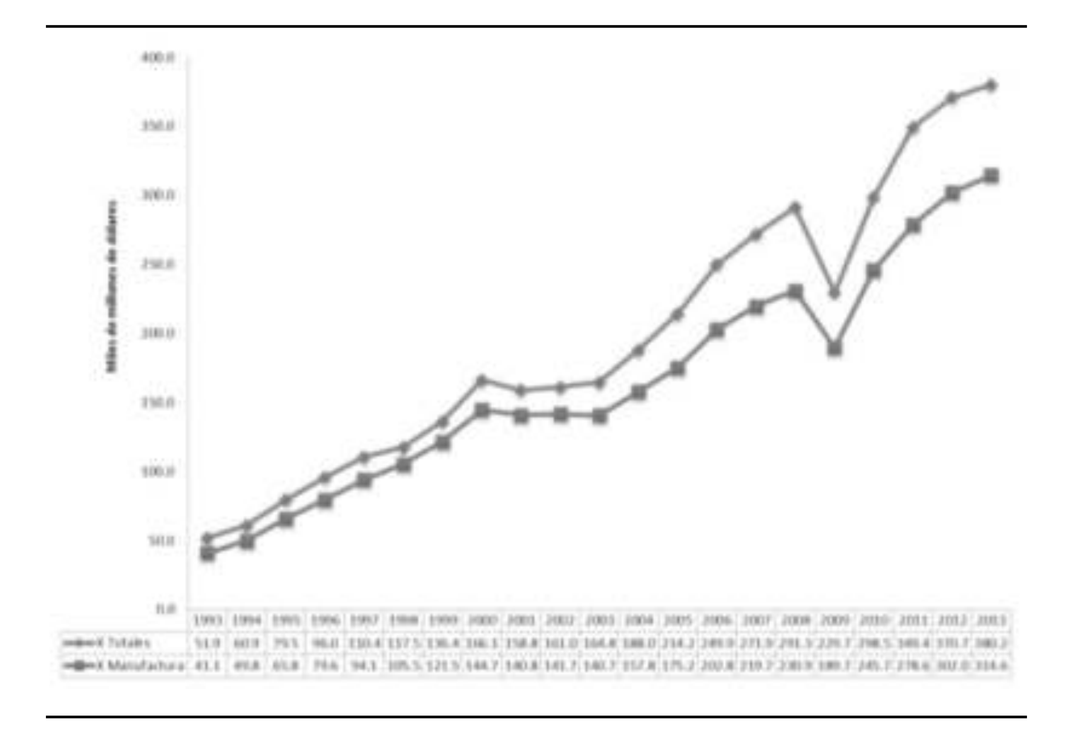
Que la manufactura de exportación no tiene capacidad de arrastre, puede ejemplificarse con la metáfora del ferrocarril: se tiene una locomotora con tres carros de ferrocarril, de los cuales dos son importaciones y uno es de contenido nacional; es decir, no se ha logrado integrar la cadena productiva y de valor nacional.





En este sentido, el desafío es implementar una estrategia de integración de las cadenas de valor y pasar a una locomotora con dos carros de producción nacional y uno de importación; de aquí la importancia de implementar una verdadera estrategia de reindustrialización y articulación de las cadenas productivas, esto es una política de competitividad industrial.

Gráfica 8
México exportaciones totales y de manufactura 1993-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Entre 1993 y 2013, las exportaciones de manufacturas han representado 83.6 por ciento en promedio de las exportaciones totales y aunque ambas presentaron una tendencia de crecimiento positiva en el periodo, no se ha tenido capacidad de arrastre para el resto de la economía. Dado que la importación de insumos se estima en alrededor de setenta por ciento, esto implica que menos de la tercera parte de lo que se exporta contiene insumos nacionales. En este contexto, se diría que mientras las exportaciones brutas de mercancías manufacturadas alcanzaron un valor de 315 mil millones de dólares las netas fueron inferiores a 100 mil millones de dólares (94 mil millones de dólares).



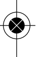


Finalmente, *el modelo exportador de manufactura de ensamble no ha permitido el escalamiento a actividades productivas de mayor valor agregado, intensivas en conocimiento y alta tecnología, esto es la transición a la mentefactura.*

México se quedó en la manufactura de ensamble mientras que otros países en desarrollo, asiáticos principalmente, lograron un proceso de industrialización madura, donde la participación porcentual del sector industrial en el PIB, el empleo y las exportaciones totales siguen en aumento como resultado de la inversión, alcanzando de la manufactura de ensamble (maquila) a una manufactura integrada y más compleja y hoy día a la mentefactura, como es el caso de Corea del Sur.

VI. Hacia el TLCAN II y la nueva estrategia de la integración productiva

El gran desafío de la región de América del Norte es elevar la competitividad regional y el posicionamiento en el mercado mundial. El potencial de los tres países integrados como región económica va más allá de la exportación individual intra-regional, que ha mostrado pérdida de competitividad ante nuevos participantes como China. Implica la posibilidad de integrarse de manera productiva para aprovechar las capacidades individuales y fortalecer la cadena de valor regional.



La fábrica global es una de las características del proceso de globalización e interdependencia de las economías a nivel internacional. La integración de América del Norte debería tener el objetivo de fortalecer la competitividad del bloque regional y por ello avanzar no solamente en mejorar lo flujos comerciales, sino también fortalecer la *competitividad de la fábrica regional***,** a través de *clústers* como el automotriz, sectores como el energético, de telecomunicaciones y de infraestructura que abren un amplio potencial para fortalecer la integración productiva en la región.

Una de las vías para lograr lo anterior es la integración de *clústers* regionales. El *clúster* se entiende como un conglomerado productivo y comercial basado en un modelo de asociatividad que permite a los actores de los diversos eslabones integrarse en la cadena productiva, generar mayor valor y mejorar su posición competitiva en el mercado.

Para actuar como *clúster* regional, en primera instancia se debe reconocer la complementariedad de las actividades productivas como por ejemplo las de las industrias automotriz, electrónica, de electrodomésticos y aeronáutica; en estas industrias la cadena de valor se ha integrado por eslabones que se ubican en diferentes países de la región.

Ejemplo de ello es el caso de Bombardier, la cual es una empresa de origen canadiense que se instaló en el clúster aeronáutico de Querétaro. Para ello,





México ha generado condiciones competitivas que complementan a la región; invirtió en la formación profesionales del conocimiento y desarrolló capacidades de innovación, al mismo tiempo que aprovechó su competitividad logística y ofreció un ambiente propicio.

Para construir *clústers* a nivel regional, es fundamental contar con competitividad logística la cual se traduce en acceso a carreteras de calidad, puertos, telecomunicaciones, sistemas multimodales eficientes. La infraestructura es un determinante esencial de la productividad y el crecimiento, pero alcanzar la competitividad logística implica no solo contar con infraestructura, sino también desarrollar servicios logísticos, de almacenaje, carga y descarga, consolidación, distribución, reempaque, ensamblaje, individualización, control de calidad, pruebas de calidad, entre otros, logrando borrar así las fronteras entre los diferentes componentes de la cadena de valor.

La competitividad logística ayuda a reducir los costos de transporte, expande el mercado, facilita la transmisión de información y conocimiento y permite llevar a la práctica la complementariedad de factores. *"En la nueva economía global de la hipercompetencia el pez más veloz se come al más lento, cuando en la era industrial el más grande se comía al más chico."*

La integración productiva a través de *clústers* implica ver a los países de la región no solo como competidores, sino principalmente como socios en el mercado mundial, donde se puede hacer uso de las capacidades de cada uno para elevar la ventaja competitiva de la industria regional.

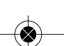
Este análisis muestra que es imperativo avanzar de la integración comercial a la integración productiva que nos permita ir más allá de la apertura, liberalización del comercio y la inversión. La idea fundamental es que los países de América del Norte complementen su oferta productiva, lo que permitirá aumentar su frontera de posibilidades de producción como región, así como hacerla más productiva y competitiva.

VII. El TLCAN II en la perspectiva del Acuerdo de Asociación Transpacífico

En 2014 se está negociando el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y Estados Unidos ha tomado el liderazgo en la negociación de los países de América del Norte, planteando que los acuerdos a los que se llegue ampliarían el TLCAN.

En esta perspectiva, Estados Unidos tiene una visión "miope", pues debería fortalecer en primer lugar o en paralelo el bloque regional de América del Norte con el TLCAN II y así enfrentar de mejor manera la hipercompetencia de los países la región del Pacífico, que en esta época sin duda va a ser de las más intensas.







La estrategia primordial no es revisar el TLCAN, sino transitar hacia un TLCAN II que le permita a la región avanzar de la integración comercial a la integración productiva, elevando y consolidando la competitividad de la región y así poder entrar al acuerdo del TPP en las mejores condiciones.

VIII. Bibliografía

De La Cruz, J., Koopman, R., Wang, Z., & Wei, S. J. (2011). *Estimating Foreign Valueadded in México's Manufacturing Exports.* Washington, Estados Unidos de América: U.S. International Trade Commission.

Ma, H., Wang, Z., & Zhu, K. (2013). *Domestic Value-added in China's Exports and its Distribution by Firm Ownership.* Washington, Estados Unidos: U.S. International Commission Trade.

Rivera, J., Whiteford, S., & Chávez, M. (2008). *NAFTA and the Campesinos.* Chicago, IL, Estados Unidos de América: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.

Rubio, L. (1999). *Tres Ensayos. FOBAPROA, privatización y TLC.* México: Cal y Arena.

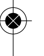
Villareal, R. (2013). *El Modelo Económico del Cambio. Crecimiento Competitivo e Incluyente y la Reindustrialización de México.* México.

_________ (2014). *TLCAN 10 años después. Lecciones para América Latina.* México: Norma.

_________ . (2006). *Industrialiización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México. Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010.* México: FCE.

_________ , & Villeda, R. (2006). *Estrategia de Competitividad, El Secreto de China.* México: Ruz.

Weisbrot, M., Lefebvre, S., & Sammut, J. (2009). *NAFTA Help Mexico? An Assessment After 20 Years.* Washington, Estados Unidos de América: Center for Economic and Policy Research.



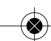




II. La política comercial de México en la era TLCAN







*Alicia Puyana**

La política comercial de México. El legado de los veinte años del TLCAN

SUMARIO: I. Introducción. II. Los objetivos de las reformas y de la apertura comercial. III. La Estrategia Comercial Mexicana durante los 20 años con el TLCAN. IV. Bibliografía.

I. Introducción

Al igual que los países de América Latina y el Caribe, LAC, México ha desplegado a los largo de los años, un esfuerzo permanente por consolidar su inserción en el mercado mundial, como fuente de recursos para financiar el crecimiento y la transformación de la economía hacia la modernidad. Tras intentar el libre cambio, el proteccionismo, la integración económica regional latinoamericana, y con los Estados Unidos y la firma de varios Tratados de Libre Comercio, TLC, y acuerdos de diferente naturaleza e intensidad, los resultados no reflejan los esfuerzos. No al menos en términos de crecimiento o de superación del subdesarrollo. El estancamiento económico se reconoce en un horizonte temporal de largo plazo. Entre 1913 y 1980, México experimentó constante crecimiento. Las tasas más elevadas se reportaron entre 1950 y 1980. Esta expansión coincide con la llamada "edad de oro del capitalismo" y con el funcionamiento de *La Industrialización Dirigida por el Estado* y, en México, con el desarrollo estabilizador. La crisis de la deuda, cuyos efectos prevalecieron más allá de la mentada "década perdida", implicó pérdidas de bienestar social sin precedentes en el Siglo XX.

A partir de 1985, con diferencias en intensidad y velocidad, todos los países instrumentaron las reformas estructurales y liberalizaron sus economías.

* Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México

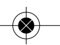


Ejercicios que Chile y Argentina iniciaron en los setenta, en condiciones políticas diferentes a las imperantes desde los años ochenta en la región. Y llegó la crisis de 2007 que, a inicios del 2014, aún amenaza a la economía mundial. Esa crisis golpeó más severamente a América Latina que a ninguna otra región en desarrollo, salvo Europa Oriental y a los más expuestos a la competencia internacional y más dependientes de la economía estadounidense como México y Centro América y algunos países del Caribe más críticamente. En gran polifonía se cuestionan los paradigmas que rigieron las economías durante casi treinta años y se reclama un mayor protagonismo del estado en la conducción económica a la vez que reviven las alertas sobre el peligro de recaer en el proteccionismo (CEPAL, 2012; FMI WEO, 2013). Mientras tanto, en el mundo entero se reivindica la defensa del empleo y de la capacidad productiva domésticas y el fortalecimiento del mercado interno (OCDE, 2012). El calentamiento global y el encarecimiento de la energía amenazan convertirse en un nuevo instrumento proteccionista usado por los países en la frontera tecnológica mientras los consumidores europeos tienden a preferir la producción agrícola local, orgánica y el "comercio justo". En este vario pinto escenario parecería que la integración económica regional y la política comercial podrían desempeñar un papel importante en la reactivación de las economías. ¿Lo jugará?

En esta atmósfera de búsqueda y cambio, los TLC fungen como instrumento complementario del modelo económico. En la época del esquema sustitutivo, se visualizó como el conjunto de acuerdos e instrumentos que, al ampliar el mercado para la producción manufacturera, permitiría conjugar los beneficios de la protección al mercado con los de las exportaciones y facilitaría la maduración de la segunda etapa de la sustitución: la producción de bienes industriales sofisticados, con procesos productivos intensivos en capital y economías de escala superiores. En la actualidad, el marco de los TLC, la integración económica, la intra-latinoamericana y con los Estados Unidos, la Unión Europea, forman parte del modelo exportador y de la liberalización multilateral. Sus objetivos, son en esta ocasión, elevar el crecimiento mediante la reubicación de los factores productivos hacia los sectores en los cuales cada país es más eficiente en el mercado globalizado. Y es un mercado que cambia aceleradamente y transforma las relaciones comerciales y las ventajas comparativas estática y dinámicas, es decir la capacidad de competir de cada país. De ahí que el análisis de los efectos del TLCAN y demás acuerdos signados por México, con países de mayor y menor grado de desarrollo debe emprenderse desde la óptica de los alcances y limitaciones de la apertura y demás estrategias del esquema de desarrollo vigente.

La intensa participación de China e India, como exportadores de bienes manufacturados de los más diversos niveles de sofisticación tecnológica y de servicios relacionados con las nuevas tecnologías de comunicación y producción, al amparo del proceso global de fragmentación de los procesos productivos, amenazan el avance de las manufacturas latinoamericanas en el mercado





internacional y han obligado, aún a países con larga experiencia y fuerte presencia, a retroceder en mercados tradicionales, como lo experimenta México en el estadounidense, en los sectores automotriz y electrónica.

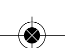
Las dos grandes iniciativas comerciales actualmente promovidas por el gobierno estadounidense han puesto un compás de espera en la política comercial a México y a todos los países con acuerdos comerciales con los EUA y Europa, prácticamentema toda la región latinoamericana. Tanto el Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP) (*Trans-Pacific Partnership* TPP) como el Acuerdo de Cooperación Transatlántico (*Trans-Atlántic Trade and Investment Partnership* TAP), forman parte de un proyecto global y unitario de aplicación del músculo político para conformar un nuevo andamiaje institucional que regule el mercado de bienes, capitales, propiedad intelectual, servicios, en línea con los intereses y principios liberales anglosajones. Pueden constituir el fin del multilateralismo, en términos concretos. Si bien las instituciones pueden sobrevivir en una especie de "*Spill Around*", un movimiento de dispersión al ser imposible la profundización de los acuerdos o "*Spill Over*",[1] estas iniciativas servirán de cartabón a las negociaciones multilaterales en la OMC, tal como la firma del TLCAN moldeó las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT.

La vinculación con los Estados Unidos está definida por la agenda de política internacional de este país, etiquetada como "liberalización competitiva", la cual, a partir de los atentados del 11 de septiembre adiciona al comercio, además de los temas tradicionales como democracia y narcotráfico, los de lucha contra el terrorismo y por la seguridad nacional: "el futuro de este hemisferio depende de la fortaleza de tres compromisos: democracia, seguridad y desarrollo basado en el mercado. Estos compromisos son inseparables...".[2] En este ambiente de reforzamiento de la geopolítica post derrumbe del muro de Berlín se consolida Estados Unidos como el eje comercial y financiero hemisférico y se debilitan, o no prosperan, los vínculos intra-regionales y con La Unión Europea y Japón. Para los Estados Unidos, el comercio no es únicamente el intercambio de bienes, es una vía para sostener sus principios políticos y expandir su influencia.

El efecto de la firma de los acuerdos bilaterales parecería ser que el famoso "*spaghetti bowl*" (la tupida maraña de compromisos, reglas de origen, ritmos de desgravación que multiplica los costos de transacción), tendería a desenmarañarse por la vía de la desintegración de facto de los esquemas subregionales de integración o su debilitamiento consensuado. De todas formas, la integración ascendente, de facto, entre las economías de América Latina y de los

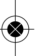
[1] *Spill over y spill around*, son los términos presentados por Philip Schimtter (1970) para describir episodios de la integración económica regional o de las instituciones. El primero, spill over, señala la profundización de los acuerdos y el fortalecimiento de las instituciones supranacionales. El segundo, spill around, la estrategia ante la imposibilidad de profundizar acuerdos, de búsqueda de temas y actividades colaterales y que no implican avances de la supranacionalidad.

[2] OEA, el 16 de enero del 2002.



Estados Unidos es un hecho que antecede a la firma de los recientes acuerdos bilaterales. Es paradójico que los "acuerdos de tercera generación" que se signan a imagen del TLCAN, constituyan, en efecto, el debilitamiento de los esquemas integracionistas de mayor profundidad.

Dado que el factor esencial en la demarcación de la trayectoria futura de las relaciones comerciales de México será su vinculación con la de Estados Unidos, resulta prioritario entender las características de las relaciones comerciales con este país, signadas por múltiples asimetrías. La reflexión ha de analizar la experiencia próxima pasada con rigor teórico y discutir la validez de los postulados del comercio internacional y libre mercado que fueron esgrimidos durante el diseño de los tratados de libre comercio y basamento conceptual de las reformas. Esta vinculación lleva, por lo demás, a eliminar cualquier posibilidad de usar la política comercial como instrumento de desarrollo, con lo cual el estado pierde todo margen de actuar sobre el mercado. En efecto, los márgenes de política económica han prácticamente desaparecido, ya que en el esquema actual no es factible usar ni la tasa de interés o la de cambio, ni los impuestos, para acelerar el crecimiento o dirigir e indicar preferencias sectoriales o regionales para la ubicación de factores. El mercado internacional, controlado por grandes corporaciones, dicta las señales de mercado. Los gobiernos de países con fuerte base económica, o de gran tamaño, pueden actuar, como lo hacen, además de Estados Unidos, Alemania o Japón, China e India. Los países como México, de menor tamaño, no fuerte base tecnológica, elevada dependencia externa y alta elasticidad ingreso de las importaciones, no pueden romper, en el marco macroeconómico existente, el círculo de bajo crecimiento, bajo ingreso, débil demanda interna.

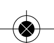


En nuestra percepción, los acuerdos comerciales con Estados Unidos y los demás TLC firmados por México, son uno de los instrumentos del amplio espectro de reformas para liberalizar la economía tomadas entre el estallido de la crisis de la deuda (1983) la entrada al GATT (1986) y la firma del TLCAN (1993), y las recientemente aprobadas reformas laboral y al régimen petrolero (2013). Aislar el efecto de la apertura y demás variables que afectan el crecimiento, de los exclusivamente atribuibles al TLCAN, y a cada uno de los acuerdos de integración vigentes, es un ejercicio complejo, quizás no fructífero, que no podemos emprender aquí. En efecto, según analistas, el TLCAN, sólo constituyó "... un paso más en la dramática liberalización de la economía mexicana, emprendida previamente a su entrada al GATT (Smith, 1993). Todas estas razones justifican que la valoración de la política comercial externa de México, la instrumentada con el TLCAN y las perspectivas inmediatas y mediatas, considere un espacio temporal mayor a las dos décadas de su vigencia.

Para desarrollar estos puntos y señalar el rumbo que podría seguir la política comercial mexicana, este trabajo se desarrolla así: En la segunda sección presentamos los fundamentos de las reformas estructurales y del modelo exportador vigente, a los cuales se alinean los TLC; la tercera, discute las raíces







del TLCAN y demás acuerdos comerciales firmados por México. Enfatiza la apertura casi total de la economía mexicana y los estrechos márgenes remanentes para utilizar la política comercial como instrumento de desarrollo sectorial y total, dada la prácticamente universalidad de la liberalización. Universalidad en el sentido de cobertura del arancel que no de países, dado el peso gran específico del intercambio con los Estados Unidos, apenas reducido en unos puntos porcentuales en los casi 20 años de firmar acuerdos con otros países. Para identificar esos márgenes se utilizará información pormenorizada de las estructuras arancelarias y del comercio, al mayor grado de desagregación factible.[3] La sección cuarta, plantea algunos efectos en otras áreas de política, de la estrecha integración de México al mercado de estadounidense, como la reducción de márgenes de maniobra de la política. La última sección presenta conclusiones en forma de recomendaciones de acción, a la luz de los hallazgos presentados en las secciones precedentes.

II. Los objetivos de las reformas y de la apertura comercial

Las reformas estructurales y la apertura al comercio internacional se amalgamaron en un cuerpo único de políticas que induciría beneficios al estimular cambios en la asignación de factores productivos, desde los sectores surgidos bajo la protección del modelo sustitutivo hacia actividades eficientes. El comercio transformaría las funciones de producción y elevaría sostenidamente la productividad de la economía. Por lo tanto, a mayor volumen de comercio exterior, superiores deberían ser las tasas de crecimiento.

Los economistas están divididos entre los que sostienen una relación positiva entre mayor comercio y apertura de la economía y superiores tasas de crecimiento y los que opinan que esa relación no es ni lineal ni unívoca y las evidencias ambiguas.[4] Lo que sí se acepta es que el crecimiento es mayor con comercio exterior que en autarquía plena, situación que no ha existido, ni de ella partió América Latina al reformar sus economías.

No es propósito de este trabajo terciar en el debate teórico ni establecer si las políticas se ajustan o no la teoría. Se limita a señalar empíricamente, en las experiencias acumuladas en México en las casi tres décadas de reformas y liberalización comercial y dos de vigencia del TLCAN, qué tanto se han logrado los objetivos planteados a propósito de la apertura y de la firma de los acuerdos co-

[3] Se han conformado las bases de datos. Está pendiente diseñar el programa para el análisis de tal volumen de datos.

[4] Algunos trabajos de este grupo son: Bergg y Krueger (2003), Ben-David (1993), Olivera et al (2003), Sachs y Warner (1995). Entre los segundos; Rodríguez y Rodrik (1999), Baldwin (2004), Easterly, Weisbrot y Baker (2002), Polasky (2005), Sheeby (1992).





merciales con los Estados Unidos y demás países. Los resultados parecen inclinar el fiel de la balanza hacia el lado de los escépticos.

Sucintamente, los objetivos que de las reformas se obtendrían al vincular estrechamente los precios internos y externos eran:

— Revertir la pérdida de competitividad en los mercados internacionales y recuperar mayor participación en el intercambio global;
— Avanzar la industrialización con niveles superiores de productividad;
— Superar la ineficiente asignación de factores productivos y reducir el desempleo;
— Establecer un ambiente propicio a las inversiones extranjeras y nacionales e incrementar la formación de capital fijo;
— Contribuir, junto con otras medidas de tipo macro, a mantener la estabilidad macroeconómica y controlar la inflación;
— Intensificar la generación de empleo productivo e incrementar los ingresos.

En principio, se arguyó, según los postulados de la teoría neoclásica, los sectores con ventajas comparativas crecerían más aceleradamente y jalonarían el crecimiento de toda la economía.[5] En ese contexto teórico, un proceso exitoso de liberación comercial, debe generar crecimiento sostenido del coeficiente de las exportaciones y de las importaciones respecto del PIB e indirectamente la productividad. Sería de esperar por lo tanto, que al reducir los niveles de protección y eliminar los impuestos a las exportaciones, los precios relativos serían menores, ya que el grado de apertura de una economía está inversamente relacionado con los precios relativos. Si el sector exportador tiene una productividad mayor que el resto de la economía, cabría esperar que aquellos países que reubiquen sus factores productivos hacia las exportaciones, registrarán aumentos en el coeficiente externo del PIB y mayores tasas de crecimiento del producto.

La apertura generaría ganancias en eficiencia X, gracias a la mayor competencia y superior productividad, cuyo crecimiento se aceleraría por la difusión tecnológica. La disponibilidad de insumos de mejor calidad y menor precio reduciría costos productivos. Los beneficios en bienestar se lograrían por la especialización en bienes intensivos en trabajo de acuerdo a las ventajas comparativas. Estos beneficios redundarían en más empleo y menor migración, punto este que se enfatizó en México. Implícitamente se esgrimían los argumentos de la nivelación de las retribuciones a los factores, por los cambios

[5] "Los efectos de las reformas exitosas (en el sentido de sostenidas), se caracterizan por los siguientes elementos: 1) las exportaciones, especialmente las no tradicionales crecen a mayor velocidad que en el pasado; 2) la productividad crece a mayor velocidad y acelera el crecimiento de toda la economía 3) el comercio no acusa deficits "no razonables" 4) el desempleo se mantiene a tasas moderadas y los salarios reales se elevan, en el mediano plazo (Edwards, 1994) (Nuestra traducción).





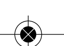

en su demanda. Esta nivelación ocurriría entre los países y al interior de ellos, con mayores retribuciones al trabajo y menores al capital.

Los anteriores postulados fueron sustentados en dos estrategias en la liberalización comercial: universalidad y uniformidad. Universalidad implica que todos los países en desarrollo deben seguir el mismo régimen de comercio liberalizado, independientemente de sus niveles de desarrollo y de sus capacidades industriales. La uniformidad requiere que todos los sectores e industrias deben sujetarse a las mismas tasas tarifarias preferentemente cero o tasas muy bajas (ONU, 2005). El programa de reformas incluyó la liberalización de la cuenta de capital, devaluaciones en las primeras etapas de liberalización comercial, para compensar los efectos de la apertura, reforma fiscal y financiera a través de políticas contraccionistas: recortes presupuestales, incrementos en las tasas de interés y privatizaciones. Adicionalmente, se expandió la idea de minimizar el papel del gobierno en la asignación de factores y crear incentivos a las exportaciones. Así, los agentes privados, guiados por las fuerzas del mercado, lograrían los objetivos de crecimiento, diversificación de las exportaciones y una estructura del Producto Interno Bruto, PIB, con gran participación del sector manufacturero.

Los modelos que sustentaron la apertura hicieron abstracción de hechos que limitan los efectos de la liberalización. En primer lugar, la no existencia ni de mercados perfectos ni de pleno empleo de los factores. En segundo término, las pérdidas de ingreso fiscal. Se asumió que estos impuestos serían reemplazados por otros no distorsionantes, transferencias en efectivo, "lump sum taxes", que según Weisbrot y Baker son una creación de los economistas y no existen en el mundo real (Weisbrot y Baker, 2002a y 2002b). Tampoco se consideran los costos del ajuste de las actividades que declinan con la competencia, ya sea de sectores importables ya de exportables. El ajuste se asumió no costoso, rápido y sin impacto sobre el beneficio o el costo neto de la liberalización comercial. Una fuente de pérdidas está en la existencia de agricultura de subsistencia y de pequeña escala que no tiene capacidad de competir internacionalmente y en la cual se concentra buena parte de la población pobre. Esta población, con la apertura pierde empleo e ingreso y es obligada a moverse a la ciudad a engrosar la informalidad y el desempleo disfrazado, efecto contrario al de los modelos que, al asumir pleno empleo, sugieren que se emplearían en las manufacturas en expansión. El movimiento del factor trabajo que ha ocurrido, no eleva la productividad general de la economía y la pérdida de ingreso es superior a las ganancias de los consumidores por la reducción de los precios de los alimentos (de Ingo, 2002; Puyana y Romero, 2005; Polaski, 2006).

El caso mexicano permite sugerir que a la fecha, no se han registrado aumentos de las remuneraciones medias al trabajo, aparejadas con la reducción en las retribuciones al capital; por efecto de las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra poco calificada, el factor abundante en México, no se han ele-





vado sus remuneraciones respecto a las remuneraciones de la mano de obra calificada, el factor escaso (Puyana y Romero, 2006). Tampoco se ha comprobado que, de la intensa vinculación de México con la economía de los Estados Unidos las dos economías hayan iniciado la esperada convergencia (Puyana y Romero, 2006; Calva, 2006; Easterly, 2005, Ledearman, et al 2003); no se acercan la productividad por trabajador ni la productividad total factorial ni sectorial por lo cual tampoco se evidencia nivelación de retribución de factores. Por estas razones, la migración antes que reducirse se ha elevado.

III La Estrategia Comercial Mexicana durante los 20 años con el TLCAN

La integración entre países de diferente grado de desarrollo e industrialización

Respecto de las negociaciones y firma del TLCAN y su relevancia económica y política para la economía mundial, la latinoamericana y la nacional, hay de hecho consenso entre analistas académicos, actores económicos y líderes políticos. En primer lugar, que las motivaciones del gobierno mexicano para plantear las negociaciones al estadounidense fueron en primer lugar políticas: cementar las reformas y evitar que nuevas administraciones las revirtieran; en segundo lugar, modernizar la sociedad mexicana y crear estructuras políticas diferentes a las actuales, con pesados remanentes de la revolución.[6] Sobre el TLCAN nadie duda en calificarlo como un acuerdo comercial de nuevo tipo, una zona de libre comercio que, además de cubrir todo el universo arancelario, incluso el sector agropecuario y los servicios, fue adicionada con compromisos sobre propiedad intelectual, inversiones extranjeras y derechos de autor, propios de uniones económicas y no incluyó ninguna cláusula preferencial a México, en reconocimiento de su menor desarrollo. Este acuerdo de "tercera generación" fue el molde para sucesivos acuerdos comerciales, la culminación de la Ronda Uruguay y las que se emprenderían en la OMC. En este sentido, el de la integración norte-sur, de la cual el ejemplo fundacional es el TLCAN, en el cual: "... a pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región". (Smith, 1993 p. 85).

Las razones que alientan a los gobiernos a firmar acuerdos comerciales geográficamente discriminatorios, con países de diverso nivel de desarrollo y grado de industrialización, como el TLCAN, son varias y divergen según el

[6] Para una amplia bibliografía sobre el tema ver: Puyana, (2003).





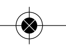


grado de desarrollo de los países signatarios. De esas disparidades emanan las dificultades para lograr mecanismos que garanticen la distribución equitativa de los efectos de crecimiento atribuibles a la expansión comercial derivada de los acuerdos. Las disputas por la distribución de las ganancias en comercio, están en la base de la inestabilidad de muchos programas de integración comercial. Todos apelan a los acuerdos de integración regional en procura de los intereses nacionales y cuando perciben que ni el libre cambio ni el proteccionismo garantizan su logro. Los países desarrollados buscan, con un acuerdo comercial regional, ganancias en productividad derivadas de los cambios en las tarifas las cuales ya son generalmente muy bajas. Para los países como México, los objetivos son desarrollistas, es decir, promover cambios en las estructuras productivas al estimular nuevas actividades; elevar la formación de capital fijo y la productividad de toda la economía. En definitiva, las razones de política económica y comercial de firmar TLC y hacer las reformas son la promoción de crecimiento económico, incentivar mayores tasas de inversión, creación de empleo y efectos positivos en el ingreso (Frankel y Romer, 1999; Leith y Whalley, 2003).

Esas reformas modernizarían la economía y el libre comercio sería la polea de transmisión del avance científico y tecnológico. México avanzaría finalmente al mundo desarrollado (Puyana, 2010).[7] El comercio con los países desarrollados se consideraba como más efectivo para procurar esa modernización que el intercambio con socios desiguales. Es oportuno aclarar que es un punto de vista avalado por la teoría económica clásica y neoclásica y por los modelos elaborados en base a los postulados de Ricardo. También es necesario recordar que los planteamientos clásicos han sido y son disputados también por escuelas económicas igualmente serias (Helpman, 2004; Chang 2002) Lucas (1988) sostuvo que el libre comercio entre socios con desiguales grados de desarrollo económico y dispar avance del conocimiento, genera pérdidas en bienestar para los menos desarrollados. Esto, por la existencia de círculos virtuosos y viciosos en las economías y relacionados con las diferencias cualitativas de la actividades económicas las cuales divergen en ritmos de avance de la productividad y de generación de conocimiento o capital humano, y en la fortaleza y signo de los encadenamientos y multiplicadores del comercio internacional. Para Lucas, los efectos de la desgravación arancelaria, la remoción de las demás barreras al comercio o de la red tape o la corrupción son de nivel y no de crecimiento (Lucas, 1988, p. 12). Con libre comercio entre socios desiguales, las inversiones en capital humano refuerzan las ventajas comparativas estáticas iniciales y no abre espacio para el desarrollo en los países atrasados para el crecimiento de las ventajas comparativas dinámicas, es decir de actividades intensivas en tecnología y conocimiento (*Ibidem*, p. 42). A partir de estas premisas y apoyándonos en

[7] En Puyana (2010) hay amplia bibliografía al respecto.



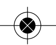


Kaldor y sus leyes del desarrollo y de Linder sobre la dirección del intercambio, plantaremos nuestro supuesto que los países en desarrollo, los de América Latina y México, en particular deben optar por estrategias de vinculación con la economía internacional y de integración regional diferentes a las que se derivarían de la integración norte-sur, propuesta o resultante de las dos estrategias nortatlánticas de manera de ampliar el mercado de manufacturas y desencadenar la dinámica del crecimiento propuesta por Kaldor.

Los objetivos de la política comercial de México se relacionan estrechamente con los de las reformas estructurales y los planes de desarrollo del gobierno: acelerar el crecimiento económico combinando los beneficios de la protección del mercado con los de la desgravación negociada y recíproca de ventajas arancelarias y otros tratos no discriminatorios. Estas ventajas recíprocas se traducirían en ganancias en productividad a partir de la reasignación de recursos hacia actividades con ventajas comparativas, la productividad se aceleraría a tasas superiores a las registradas durante la política de sustitución de importaciones a partir de la especialización y eficiencia con un mayor intercambio comercial con el resto del mundo (Edwards, 1993; Ben-David y Loewy, 1998; Krueger, 1999; Meier, 1995). Para Hur y Park (2012), los TLC constituyen un instrumento para fomentar el crecimiento, sólo y solamente si el ALC propicia la transmisión de tecnología. De lo cual se desprende que se debe tener en claro cuál es la estrategia de desarrollo, de la cual el TLCAN, y demás acuerdos comerciales firmados por México en los últimos años, forman parte y contra la cual se los evaluará. No obstante es necesario recalcar que los acuerdos comerciales actúan dentro del marco creado por todo el conjunto de políticas macro económicas que constituyen o dan forma a todo la estrategia de desarrollo. Por lo tanto no es factible atribuir responsabilidad total por los resultados obtenidos de forma exclusiva al TLCAN y demás TLC. Tampoco es fácil imputar a cada una de las políticas macro económicas, la fracción de causalidad que podría corresponderle. Baste entonces aceptar que durante la vigencia del TLCAN y los demás acuerdos comerciales, se detectaron unos u otros resultados y señalar aquellos que la teoría económica suele relacionar más con el comercio internacional y con la liberalización económica.

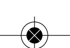
La apreciación de los efectos dinámicos de la integración económica entre países con distinto grado de desarrollo e industrialización y divergente dotación de factores es muy variada y no hay consenso. Mientras algunos, sugieren puede incrementar sostenidamente la productividad (Edwards, 1993) y el crecimiento del PIB (Baldwin, 1989), otros lo ponen en duda (Rodríguez y Rodrik, 1999; Seade, 1993). Para unos, los efectos resultan de la reasignación de recursos hacia los sectores o actividades con ventaja comparativa; por la competencia con la producción externa y por la especialización, mientras que otros autores sugieren que se ignoran los costos de ajuste a las nuevas modalidades (Weisbrot y Baker, 2002a y 2002b). Los efectos positivos de los TLC se obtendrían también del aprovechamientos de economías de escala y por la transferencia de tecnologías





nuevas (Nordås, Miroudot & Kowalski, 2006), asumiendo que no se presentaran efectos de desviación de comercio (Kruger, 1999). Por otra parte, con la expansión de la producción y la mayor demanda de mano de obra abundante, crecerían los salarios y la demanda interna y la exportación de productos intensivos en mano de obra, habría un efecto multiplicador por la mayor demanda de insumos intermedios, con precios relativamente bajos, y economías de escala (Meier, 1995), siempre y cuando la tasa de cambio real se mantuviera en equilibrio, pues la apreciación estimularía las importaciones de estos insumos y la caída del valor agregado (Rodrik, 2005 y 2007). A largo plazo, se induciría la reducción de la disparidad de los ingresos, es decir, convergencia entre los países signatarios (Ben-David y Loewy, 1998). Nuevamente, los estudios no concluyen en forma definitiva en uno u otro sentido, como se desprende de la amplia bibliografía al respecto en Puyana y Romero (2009). En el caso del TLCAN, no se detecta un acercamiento de Canadá o México respecto a Estados Unidos. La evidencia en estudios como los de Puyana (2008) y Romero (2009a y 2009b) sugieren que no es posible dar una clara respuesta afirmativa a la pregunta si los acuerdos como el TLCAN pueden acelerar la tasa de convergencia, de hecho ésta se inclina más hacia una respuesta negativa (Romero, 2009a, p. 40) en el mismo sentido concluyen Carlton y Slim (2012) y los resultados se acentúan aún más cuando es inexistente la transferencia de tecnología y la tasa de inversión (Helpman, 2004). Peinhardt y Alle (2012) sugieren que el potencial de incrementar la inversión de Estados Unidos hacia los países socios mediante un TLC ha tenido un impacto mínimo, lo cual está relacionado con los obstáculos que tienen las economías poco desarrolladas con sistemas financieros incipientes, razones por las cuales no pueden asimilar positivamente el aumento de los flujos de inversiones externas. En estas condiciones los efectos suelen ser negativos y, antes que incrementar la dotación de capital y estimular la productividad y el crecimiento pueden desestimularlas, al reforzar las tendencias a la revaluación de la tasa real de cambio y aupar el consumo. Estas conclusiones han sido corroboradas por varios estudiosos de los mercados de capitales y, como Prasad, Rajan y Subramanian (2007) y Gourinchas y Jeanne (2007), descartan que exista complementariedad entre el capital extranjero y el crecimiento económico. Según estos autores hay una relación estrecha e inversa entre la dependencia de los flujos de capital y el crecimiento económico. En efecto se ha constatado, por una parte que han crecido más los países menos dependientes del capital extranjero y por la otra que, contrario a lo supuesto el capital extranjero fluye más a los países de baja productividad. La liberalización de la cuenta de capitales en la actual fase de la globalización ha dado resultados que divergen de la teoría clásica, ya que los fondos financieros van del Sur al Norte y los que tienen dirección Norte-Sur no fluyen a los sectores de mayor productividad. En México, Puyana y Romero (2010) mostraron, de acuerdo con Prasad et al, (2007), que la restricción al crecimiento no viene por el lado del ahorro, si no por la limitación que variables como la apreciación de la tasa de cambio imponen a las inversiones.





Para no repetir ni la argumentación ni los resultados de las evaluaciones del TLCAN y de la política comercial mexicana de los últimos 25 años, se sumarizan algunos de los resultados de los estudios, en relación a los objetivos centrales de la liberalización de la economía. En primer lugar, se mantiene la brecha en productividad existente entre México y los Estados Unidos y las distancias que separaban la productividad laboral mexicana de otros países, por ejemplo China o India, se ha estrechado, por avances de éstos (Palma, 2005; Puyana, 2013). No obstante el gran crecimiento de las exportaciones mexicanas, especialmente de manufacturas, el país ha perdido participación en el intercambio mundial de estos productos (Palma, 2010). Tampoco se registra una elevación relevante en la formación bruta de capital fijo respecto del PIB y, más serio, en la dotación de capital por trabajador. Todo lo anterior redunda en el retroceso de las manufacturas, y de la agricultura, en el PIB y el empleo totales (Romero, 2014; Puyana, 2013). Una explicación de estos resultados, es que en el caso de México (y de muchos otros países), no existe esa inequívoca relación directa y fuerte entre la liberación económica, expansión de las exportaciones y el crecimiento del PIB. La relación es inversa y su valor explicativo negligible (Puyana 2014).

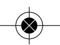
Trabajos propios (Puyana 2007) y ajenos (Fairbrother, M. (2004; Hernández L. 2005); Lederman (2004 Sobarzo H. E. XXX; Romero 2009), analizan los efectos de la liberalización y del TLCAN y al reiterar el limitado crecimiento de la economía mexicana a partir de 1983 apuntan a una débil contribución de las reformas y del TLCAN. Encontramos, en un modelo en este sentido que las variables de comercio tienen poca, casi nula influencia en el crecimiento e identificamos que el gasto del gobierno, la formación bruta de capital fijo, el crecimiento del PIB estadounidense, la tasa real de cambio y los precios del petróleo son las de mayor fuerza explicativa. Las tasas de crecimiento del empleo y de la formación bruta de capital fijo, así como la variación de los precios del petróleo, son las variables estadísticamente más significativas, ya que a un aumento del 1% de estas, el PIB mexicano incrementa en un 0.52%, 0.12% y 0.12%, respectivamente. La apertura comercial el gasto público son muy poco significativas y la tasa de cambio real en relación directa, implica un 1% de depreciación del tipo de cambio real incide positivamente en el PIB de México en un 0.3%.[8]

[8] Para identificar los determinantes del crecimiento económico y su relación con el comercio internacional de México se diseñó modelo basado en Solow-Swan, que se amplió siguiendo las propuestas de Makiw, Romer y Weil (1990). Se estimó la siguiente ecuación:

$$\log Y = \beta + \varepsilon \log K + \eta \log H + (1 - \varepsilon - \eta) \log L + \phi ind + \psi Y_{t-1} + \delta X + \xi_t$$

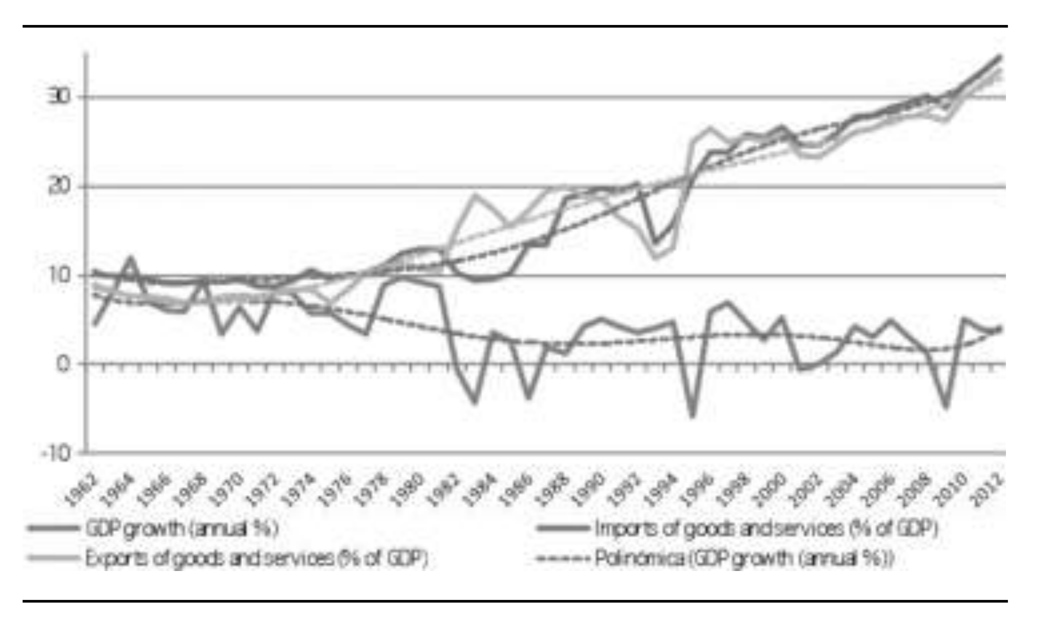
Las bases de datos y los resultados están a disposición de los interesados y se presentarán como anexo del informe final.





El Gráfico No 1 presenta la evolución de las importaciones y las exportaciones como porcentaje del PIB, la tasa de crecimiento anual de éste y las respectivas líneas de tendencia polinómica, de las cuales resulta evidente la no relación directa entre las exportaciones y el crecimiento de la economía, como lo sugieren los resultados del modelo arriba mencionados.

Gráfica 1
Tasas de crecimiento del PIB y evolución de las importaciones y las exportaciones como porcentaje del Producto.



Fuente: Cálculos propios basados en Banco Mundial WDI 2013.

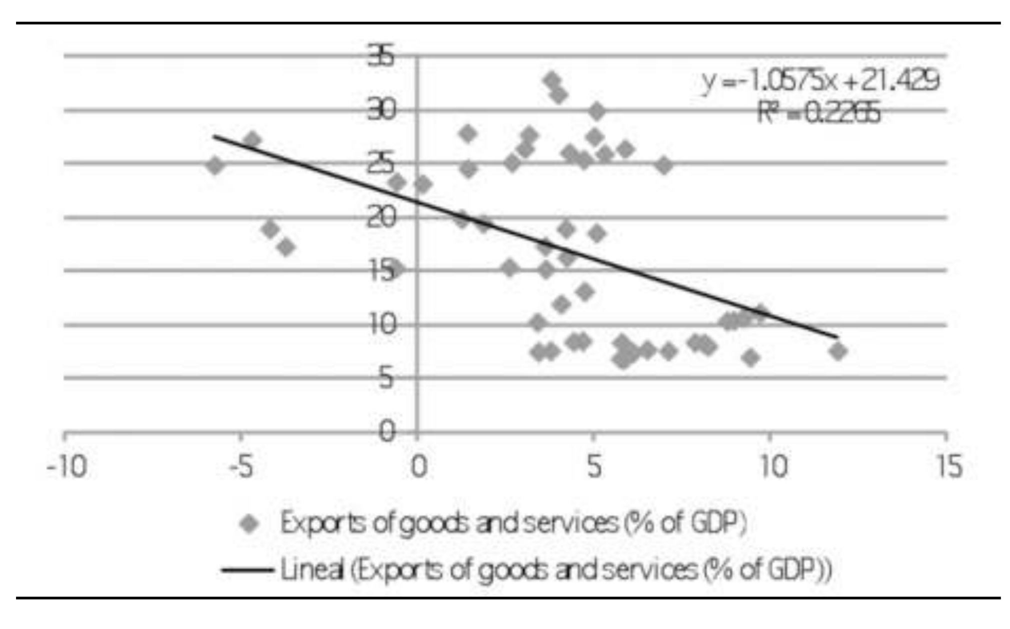
Esta limitada relación indirecta es aún más clara al calcular la regresión entre la razón exportaciones PIB y el crecimiento de éste, que se presenta en el Gráfico No 2. La relación es inversa si bien el poder explicativo es muy bajo a partir del muy bajo valor del R2.

Bajo estas premisas, resulta plausible cuestionar la utilización de la política comercial como la estrategia para garantizar el crecimiento de la economía mexicana e instrumento para reducir la brecha en ingreso y en productividad que la separa de su socio comercial más importante: Estados Unidos. Los resultados a la fecha llaman también a reflexionar con detenimiento la aceptación, sin interrogantes ni reservas, de las negociaciones de los dos grandes esquemas comerciales de los EUA: la transpacífico y la transatlántico.





Gráfica 2
México: Gráfico de Dispersión entre exportaciones como % del PIB y tasa de crecimiento del Producto

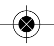


Fuente: Cálculos propios basados en Banco Mundial WDI 2013

Diversificar mercados u homologar el arancel externo
¿De qué se trata el asunto?

Desde el impulso inicial de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, pasando por los gobiernos panistas y el retorno del Partido Revolucionario Institucional, PRI, México muestra clara continuidad en la política económica liberal, la apertura comercial y promoción del mercado. Una tras otra, las seis administraciones últimas han profundizado la apertura de mercados en el marco multilateral, y, desde la década de los años noventa, optaron por la negociación de acuerdos comerciales regionales, con diferente dirección a la tenida desde los años sesenta y hasta la crisis de la deuda. Después de la entrada al GATT, México inició, con el TLCAN, la ruta de acuerdos de libre comercio con los países desarrollados, pero siempre de acuerdo a la pauta establecida en el TLCAN: pactar zonas de libre comercio, adosadas con compromisos sobre propiedad intelectual, derechos de autor e inversiones extranjeras, entre otros. En las negociaciones multilaterales y en las regionales (ALCA, por ejemplo), su estrategia fue convergencia con TLCAN y defender las ventajas arancelarias obtenidas en éste.





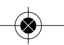
No se puede menos que reconocer que México puso en marcha gran activismo diplomático para negociar y firmar, con una amplia gama de países, un número importante de TLC y de Acuerdos de Complementación Económica de diverso alcance, siempre en el marco del modelo liberal del TLCAN. Este activismo demuestra una gran estabilidad de la política económica mexicana, obstante la alternancia en el poder entre el PRI y el PAN y los gobiernos divididos que han existido desde 1994. En efecto, como lo señala Secretaría de Economía (2012) la administración de Enrique Peña Nieto tiene cinco "agendas estratégicas", todas vinculadas con la continuidad del proyecto de apertura comercial: "(1) Optimización de la red existente de acuerdos comerciales; (2) Negociación de nuevos acuerdos; (3) Convergencia de Tratados; (4) Fortalecimiento del sistema multilateral del comercio; (5) Defensa legal de los intereses comerciales de México" (Secretaría de Economía, 2012). De ahí que un punto central sea la convergencia de tratados, para eliminar las inconsistencias y para alivianar los costos de transacción en las aduanas. No es tarea fácil dado que a la fecha México cuenta con 12 TLC con 44 países, de los cuales los más importantes son el TLCAN y el TLCUE. Tiene signados 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y 9 acuerdos de comercio (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI,[9] Secretaría de Economía, 2013). Ver Cuadro 1.

De la lectura de los acuerdos y los compromisos y al estudiar las especificidades de los países signatarios saltan, casi que naturalmente varias preguntas. ¿cuál es la estrategia general de política qué guió las negociaciones?, ¿qué se busca con estos acuerdos?, ¿qué intereses satisfacen los compromisos adquiridos? Y, ¿cómo se verifica el cumplimiento?

En el Cuadro No 2 se sintetiza la dinámica y la estructura del intercambio comercial mexicano desde 1994, año de entrada en vigencia del TLCAN, según los mercados de destino, señalando el comercio con y sin acuerdos comerciales. En primer lugar, el 90.23% de las exportaciones y el 72.4 % de las importaciones se realizan en el marco de acuerdos comerciales. El peso del TLCAN se ha reducido en mayor medida en las importaciones que en las exportaciones, en las cuales representó en 2012 el 81% del total, una caída de sólo 6 puntos en 19 años de firmas de acuerdos. Pero del total de comercio con el TLCAN, Canadá es un socio menor que no avanza ya que, en 2012 este país concentró el 2.7% del comercio total mexicano, un alza de sólo 0.37 puntos porcentuales desde 1994. Lo que indica que ni dentro del mismo TLCAN México ha logrado superar la dependencia de su economía respecto del mercado estadounidense.

[9] Ver Anexo 1. Acuerdos comerciales suscritos por México, 1994-2012.



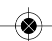




Cuadro 1
Tratados de Libre Comercio de México, 1992-2012

Acuerdo	Países Signatarios	Firmado	Vigencia Desde	Vigencia hasta
TLCAN	Estados Unidos y Canadá	17 diciembre 1992	1 enero 1994	Indefinida
TLCUE [Unión Europea]	Bélgica, Dinamarca, Alemania, República Helénica, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Australia, Portugal, Finlandia, Suecia y Gran Bretaña	23 marzo 2000	1 julio 2000	Indefinida
TLC México-Triangulo del Norte	El Salvador y Guatemala y Honduras	29 junio 2000	14 marzo 2001 para El Salvador y Guatemala. Para Honduras, 1 junio 2001	Indefinida
TLC México-Asociación europea de Libre Comercio [AELC]	Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia	27 noviembre 2000	1 octubre 2001	Indefinida
México-Centroamérica	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	22 noviembre 2011	9 enero 2012	Indefinida
Bilaterales	Colombia	13 de junio 1994	1 de enero 1995	Indefinida
	Costa Rica	5 de abril 1994	1 de enero 1995	Indefinida
	Nicaragua	18 diciembre 1997	1 de julio 1998	Indefinida
	Chile (ACE 41)	17 de abril 1998	1 de agosto 1999	Indefinida
	Israel	10 de abril 2000	1 de julio 2001	Indefinida
	Uruguay	15 de nov. 2003	15 de julio 2004	Indefinida
	Japón	17 septiembre 2004	1 de abril 2005	Indefinida
	Perú	6 de abril 2011	1 de febrero 2012	Indefinida

Fuente: Elaboración propia en base a: Secretaría de Economía, México. En: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos Accedido 20 de noviembre 2013. Y al Sistema de Información Sobre Comercio Exterior, Organización de Estados Americanos. En: http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAAgreements_s.asp



Cuadro 2
Estructura y dinámica del comercio exterior mexicano según mercados de origen y destino con los acuerdos de libre comercio (en miles de dólares y en porcentajes)

	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES		BALANZA		Crecimiento		Distribucion porcentual			
	Miles de dólares		Miles de dólares		Miles de dólares		Tasa anual en %		IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
PAIS	1994	2012	1994	2012	1994	2012	Import.	Expt.	1994	2012	1994	2012
TOTAL Mundial	79346	370752	60882	370706	-18464	-46	19.33	26.78	100.00	100.00	100.00	100.00
Con TLC	**43867**	**268430**	**35915**	**345110**	**-7952**	**76680**	**26.94**	**45.31**	**55.29**	**72.40**	**58.99**	**93.10**
TLCAN	56455	195000	53138	298782	-3317	103782	12.92	24.33	71.15	52.60	87.28	80.60
TLCUE	9199	40711	2875	21823	-6324	-18888	18.03	34.68	11.59	10.98	4.72	5.89
Asociación Europea	530	1656	170	887	-361	-768	11.17	22.26	0.67	0.45	0.28	0.24
Triángulo del Norte	106	1071	417	3011	310	1940	47.69	32.75	0.13	0.29	0.68	0.81
Bilaterales	531	6867	677	9969	146	-11943	62.86	72.27	0.67	1.85	1.11	2.69
Total Neg. TLCAN excl.	**10367**	**50304**	**4139**	**35690**	**-6228**	**-29659**	**20.28**	**40.13**	**13.06**	**13.57**	**6.80**	**9.63**
Total negociado	**66822**	**245304**	**57277**	**334472**	**-9545**	**74123**	**14.06**	**25.47**	**84.22**	**66.16**	**94.08**	**90.23**
Sin TLC	**5316**	**84225**	**1430**	**21500**	**-3886**	**-62725**	**78.13**	**73.88**	**6.70**	**22.72**	**2.35**	**5.80**
Resto del Mundo	2205	23161	891	10208	-1315	-12952	50.01	55.05	2.78	6.25	1.46	2.75

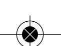
Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior, Secretaría de Economía, México, accedido el 10 de Diciembre del 2013 en: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria

.

Dado el peso del TLCAN, en el comercio mexicano, mayor de los Estados Unidos y poco relevante el de Canadá, no sorprende que un punto central de la política sea la convergencia con el TLCAN en el tema de las desgravaciones. Llama sí la atención que sea tan limitado el resultado. El avance en las ventas o compras mexicanas desde países con acuerdo, excluidos los miembros del TLCAN (cuarto renglón de abajo arriba), es marginal, medio punto porcentual en las importaciones y 2.8 puntos en las exportaciones. Este aspecto amerita una seria reflexión pues sugiere que no se buscó realmente diversificar mercados. Mayor es el avance del comercio con mercados no cubiertos en acuerdos, el que representó el 22.7 y el 5.8% de las importaciones y las exportaciones respectivamente, resultando en un abultado déficit comercial. Por el contenido de estas importaciones y los países de origen, es evidente que buena parte está constituida por piezas y componentes importados temporalmente para la exportación previo procesamiento. Son parte del comercio intra-firma de unidades productivas insertas en las cadenas de valor y cuyas exportaciones desde México tiene como destino primordial el mercado de los Estados Unidos. Esa reducción en el peso los Estados Unidos como mercado de origen de las importaciones mexicanas no es, por lo tanto, indicio de menor dependencia comercial.

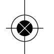
La razón principal de esa estrategia de convergencia con TLCAN es acercar los aranceles pactados en cada uno de los TLC con los existentes en





los EUA para terceros países. Así resulta que México negocia con sus socios de fuera del TLCAN, aranceles cercanos al que Estados Unidos tiene como tarifa de Nación más Favorecida (ver Cuadro no. 3) y con ello se crea una especie arancel externo común TLCAN de facto, sin negociarlo con los EUA, lo que es imposible dado este país no acepta ceder espacios de soberanía en la conducción de su política externa, razón por la cual solo negocia zonas de libre comercio. México gana, pues evita dos problemas: que sus ventas a Estados Unidos deban pagar la diferencia de impuestos en la parte de origen extra TLCAN y por la otra, reduce las preferencias arancelarias que otorgó a Estados Unidos en el mercado mexicano, desde la firma del TLCAN, en el cual México, además de renunciar a todo tipo de tratamiento preferencial como país menos desarrollado, otorgó mayores preferencias arancelarias a los Estados Unidos que las que éste le concedió. Se creó así una situación extraña: el país menos desarrollado otorgó tratamiento de menos desarrollado a la potencia económica (Puyana y Romero, 2008).

Cuadro 3
Aranceles promedio simple NMF aplicado por Estados Unidos y México
Total, manufacturero y productos primarios (%)



	Estados Unidos			**México**		
	Nmf. todos Productos	**Nmf. P. Manufacturero**	**Nmf. P. Primarios**	**Nmf. todos Productos**	**Nmf. P. Manufacturero**	**Nmf. P. Primarios**
2012	3.4*			7.8*		
2011	3.56	3.43	4.18	8.3*		
2010	3.77	3.68	4.19	9*	7.62	13.7
2009	3.64	3.75	3.32	11.5*	10.33	14.83
2008	3.72	3.88	3.24	12.6*	11.47	16.11
2007	3.61	3.59	3.73	12.6*		
2006	3.64	3.72	3.41	13.62	13.65	13.49
2005	3.64	3.72	3.43	14.45	13.77	16.82
2004	3.65	3.72	3.47	17.47	16.7	20.15
2003	3.77	3.85	3.58	18.1	17.44	20.41
2002	3.87	3.97	3.58	18.03	17.4	20.33
2001	3.96	4.09	3.55	17.87	17.28	20
2000	4.06	4.21	3.57	17.9	17.3	20.04
1997	4.93	5.18	4.11	14.75	14.16	16.83
1995	5.35	5.73	4.08	13.12	13.28	12.58

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2013), *World Development Indicators Database* [accedido 15 de diciembre 2013] y OMC (diversos años), *Perfiles Arancelarios del Mundo*, Ginebra: OMC.







Por otra parte, las menores preferencias recibidas por México a la firma del TLCAN se redujeron en un 50% en el primer año de vigencia del TLCAN, por los acuerdos que Estados Unidos firmó con varios países que compiten con México en una amplia gama de productos. En efecto, mientras a la firma del TLCAN, México otorgó en su mercado una protección del 10% a las importaciones desde los Estados Unidos en productos químicos y de metalmecánica, sólo recibió protección del 2% y 1.5% a sus exportaciones de productos químicos y metalmecánicos respectivamente, ver Gráficos A.1 y A,2 del Anexo. En agricultura el desequilibrio fue mayor, pues México otorgó preferencia cercana al 15% contra el 2% que recibió. Como se ve del Cuadro No 2 en 1995, la tarifa promedio de Nación Más Favorecida NMF que aplicaba México era 13.12% y la de Estados Unidos era sólo de 5.35% y se redujo en 50% en 2012 e ilustra acercamiento de la tarifa a terceros países mexicana a la establecida en los EUA. Quizás este sea el efecto más relevante de los acuerdos comerciales mexicanos ya que los de diversificación de mercados de destino de sus exportaciones son todavía poco significativos. Es más importante la diversificación de los mercados de origen de las importaciones y está relacionado la importación de partes y piezas para la producción de bienes exportables ya que al terminar los estímulos aduaneros para la maquila, debían cobrarse los impuestos y la reducirlos al nivel estadounidense, se evita ese cargo.

La estructura general de los aranceles mexicanos, presentada en el Cuadro No 4, sugiere que los márgenes de manejo son limitados, pero pueden usarse para lograr los criterios de política que se determinen: expandir mercados de exportación nuevos, reducir los déficits comerciales relevantes o fortalecer alianzas y reducir precios internos.

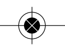
Cuadro 4
Estructura tarifaria de México. 2012

		Tarifas e importaciones: Resumen y rangos de impuestos					
Resumen		Total	Ag	Non-Ag	OMC membrecía desde		1995
Promedio simple arancel comprometido		36.1	44.5	34.8	Cobertura pactada	Total	100
Promedio simple NMF aplicado MFN	2012	7.8	21.2	5.8		Non-Agrc	100
Promedio ponderado por comercio	2011	5.4	27.6	3.6	Agrc: Cuotas de impuestos (en %)		6.9
Imports en miles de millones US$	2011	343.5	26.4	317.1	Agrc: Salvaguardias especialess (en %)		33.2

Fuente: Elaboración propia basada en: OMC (diversos años), Perfiles Arancelarios del Mundo, Ginebra.

En general México tiene una tarifa relativamente alta, 36.1% en promedio, con mayor protección nominal a la agricultura que a las manufacturas. Esa protec-





ción nominal cambia radicalmente al ponderarla por el comercio, es decir al calcular el impuesto recaudado por el valor del comercio, que arroja un valor del 5.4% para el total del universo arancelario, 3.6 y 27% para las manufacturas y la agricultura, respectivamente. Ese drástico cambio se debe al peso del intercambio con los EUA y Canadá, con los cuales las tarifas ya se eliminaron totalmente. La salvaguardia para la agricultura es mayor, pero se refiere a un volumen de comercio reducido.

Una radiografía del intercambio comercial mexicano.
Claves para la política industrial

En este apartado se presenta un cuadro sucinto de la evolución del comercio mexicano desde la firma del TLCAN. Consideramos que el mercado estadounidense es el eje de todo el intercambio externo de México, ya que los demás acuerdos son en cierta forma complementos de éste, por las razones expuestas arriba. Esta descripción del comercio mexicano puede servir de base para identificar líneas de acción para diseñar una estrategia que vincule la estrategia comercial con una de desarrollo manufacturero.

Los equilibrios sectoriales

El intercambio comercial mexicano creció extraordinariamente. Al 9.1 % anual promedio las exportaciones y las importaciones al 8.4%. De este "milagro exportador", lo más sobresaliente es el repunte de las manufacturas, las cuales pasaron de representar el 18% del total de exportaciones en 1982 al 72.7% en 1992 y el 79.3% en 2012. El gran empuje se dio previamente a la firma del TLCAN. Hay que tener presente que en 1993 se cambió el registro de las exportaciones de maquila, de la cuenta de servicios a la comercial, lo cual explica parte del gran incremento de las exportaciones. Lo más importante es la transformación en el contenido de las exportaciones las cuales pasaron de ser básicamente de recursos naturales o primarios a manufacturados. Debe anotarse; sin embargo, un repunte de las exportaciones totales de recursos naturales a partir del 2000, si bien inestable, sí es claro. En 2012, las exportaciones de recursos naturales (columna h cuadro No. 5), representaron un quinto del total de las exportaciones expresadas en dólares constantes de 2000. Por el gran peso de las exportaciones en unidades ligadas a las cadenas globales de valor, que en México se agruparon en las maquilas de exportación y en otros esquemas de importación temporal para la exportación, el aporte de las exportaciones de manufacturas al valor agregado es muy reducido, no superando el 3.3% del PIB en 2012 (Puyana, 2014).







Cuadro 5
Estructura de las exportaciones Mexicanas

	Petroleras	Extractivas	T. Extrac	No Petroleras	Agropecuarias	Manufacturas	T. R. Nat.
	(a)	(b)	c = (a+b)	(d)	(f)	(g)	h = (c+f)
1980	65.55%	2.33%	67.88%	34.45%	6.94%	25.19%	74.82%
1982	75.83%	1.73%	77.56%	24.17%	4.25%	18.20%	81.81%
1984	61.70%	1.60%	63.30%	38.30%	4.34%	32.37%	67.64%
1986	28.93%	2.34%	31.27%	71.07%	9.62%	59.11%	40.89%
1988	21.87%	2.15%	24.02%	78.13%	5.44%	70.54%	29.46%
1990	24.82%	1.52%	26.34%	75.18%	5.31%	68.35%	31.65%
1992	17.98%	0.77%	18.75%	82.02%	4.57%	76.68%	23.32%
1994	12.23%	0.59%	12.82%	87.77%	4.40%	82.79%	17.22%
1996	12.14%	0.47%	12.61%	87.86%	3.74%	83.65%	16.35%
1998	6.07%	0.40%	6.47%	93.93%	3.23%	90.30%	9.70%
2000	9.71%	0.30%	10.01%	90.29%	2.86%	87.13%	12.87%
2002	9.20%	0.23%	9.43%	90.80%	2.61%	87.96%	12.04%
2004	12.59%	0.48%	13.07%	87.41%	3.01%	83.92%	16.08%
2006	15.61%	0.53%	16.14%	84.39%	2.74%	81.13%	18.88%
2008	17.38%	0.66%	18.04%	82.62%	2.71%	79.25%	20.75%
2010	13.97%	0.81%	14.78%	86.03%	2.88%	82.33%	17.66%
2012	16.28%	1.07%	17.35%	83.72%	3.31%	79.34%	20.66%

.

Fuente: Cálculos propios basados en INEGI, Estadísticas de comercio: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/exterior/mensual/ece/bcmm.pdf

Cambios en la estructura de la oferta

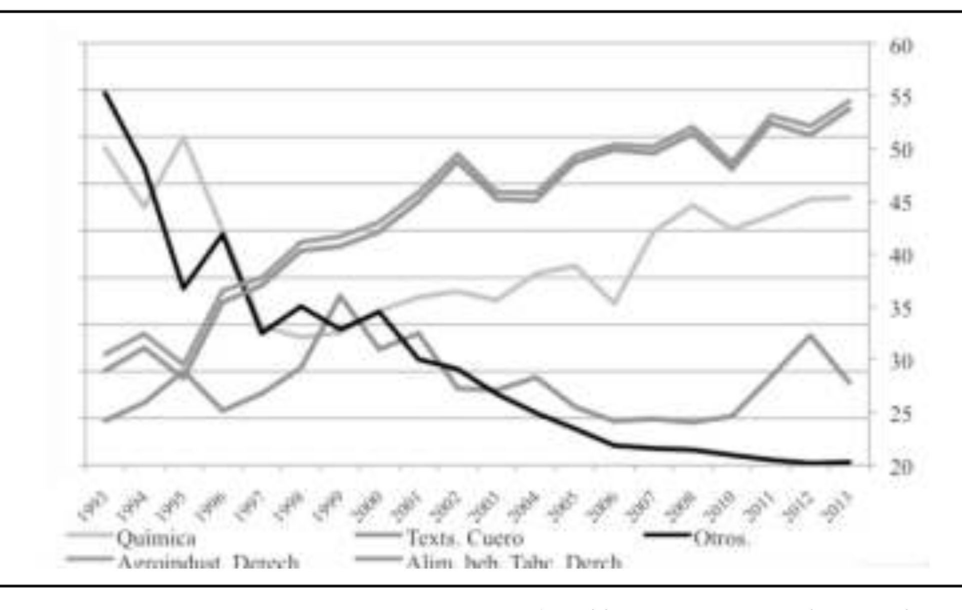
Otro hecho a considerar, que ilustra los claro-oscuros de la estrategia comercial mexicana son, primer lugar, los cambios en la estructura del comercio, el avance lento de de los sectores agropecuarios y agroindustriales y el déficit comercial en estas ramas. No obstante el crecimiento y el cambio estructural, evidente en las Gráficas 3 y 4, se registra un constante déficit comercial, preocupante, por ser actividades que representan una fracción importante de la demanda interna de los grupos sociales más amplios y por ser las actividades que concentran una fracción mayoritaria del empleo y el PIB totales. Por otra parte son sectores manufactureros con importantes enlaces hacia atrás y hacia adelante, que conforman cadenas productivas importantes y en las cuales el avance tecnológico es importante, por los cambios intensos que cubren desde la producción agrícola, con los alimentos genéticamente modificados, hasta la elaboración de los alimentos ya procesados. La seguridad alimentaria y los programas de "Hambre cero" o "erradicación del hambre y la desnutrición",





son políticas que van más allá de acciones sociales para paliar la pobreza y constituyen un elemento importante de las políticas de población y de recursos humanos, estrechamente ligados a las políticas de productividad sectorial, bienestar y seguridad social.

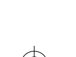
Gráfica 3
Estructura de las exportaciones totales de productos agroindustriales (%)



Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824

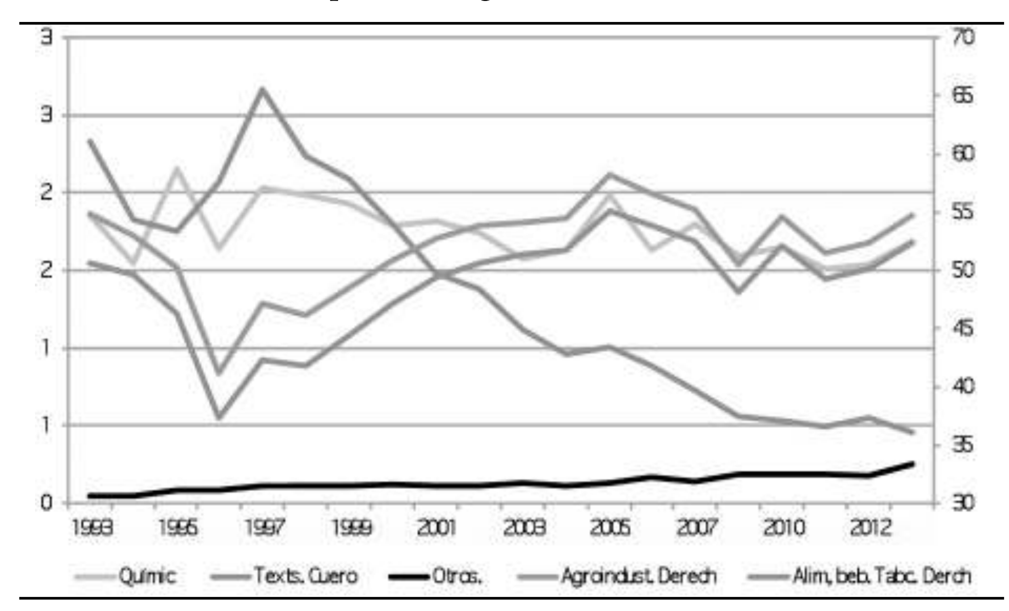
El cambio en la estructura de las exportaciones es notorio, por el avance de alimentos, bebidas y tabaco y los agroindustriales en conjunto y la recuperación de los productos químicos. Si bien las ventas de productos de textiles y cuero se han recuperado un tanto, el descenso es innegable y preocupante, especialmente si se lo compara con la trayectoria de las importaciones, ilustradas en la Gráfica 4.

Salta a la vista de la Gráfica 4, el crecimiento de la participación en las importaciones totales, de las mismas actividades que registraron la mayor expansión de las exportaciones: alimentos, bebidas y tabaco y los agroindustriales, así una participación sostenida de las compras de productos químicos. La relativa simetría de los cambios de la composición de las importaciones y las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales sugiere que hay, especialmente en los productos agroindustriales, algún margen de co-



mercio intra industria, que amerita un análisis a mayor desagregación para establecer los espacios para ampliar las exportaciones, tal como se desarrollara en Puyana et al 2008).[10]

Gráfica 4
Estructura de las importaciones totales de productos agroindustriales (%)



Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824

El desequilibrio comercial en los sectores agropecuario y agroindustrial se presenta en el Cuadro No. 6. Si bien, en términos de las cuentas comerciales mexicanas, el déficit comercial en estas actividades, cinco mil doscientos millones de dólares en 2012 (US$ 5,200 millones), podría ser calificado como manejable, no deja de ser muy relevante en términos de ingreso y seguridad alimentaria y de empleo de los recursos productivos y por el efecto en la integración de una cadena productiva de gran peso en la economía nacional. Una estrategia de eliminar ese déficit y tornarlo en superávit, implicaría revertir, al menos parcialmente el

[10] Hacemos relación a estudios intra industria para establecer el índice de Grubel horizontal y vertical, ejercicio que se debe hacer a, por lo menos, 4 dígitos de desagregación del Sistema Armonizado. Ver para mayor detalle: Puyana, A. y Horbath, J. 2008 "Maquila y no maquila: margen de sustitución de importaciones de los dos sectores de las manufacturas mexicanas", en Puyana(coord.) 2008, *La Maquila En México. Los Desafíos de La Globalización.* Alicia FLACSO Sede México

retroceso prematuro de la agricultura y las manufacturas en la estructura del PIB y el empleo, o el síntoma de enfermedad holandesa que afecta México, como a tantos otros países ricos en petróleo (Puyana 2014).

Cuadro 6
Balance comercial de productos agropecuarios y agroindustriales (millones de dólares)

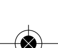
	Agrope	Productos	Productos agroindustriales				
Año	Agroinds	agropecuarios	Total	Alimts, bebs y tabc.	Químicos	Text y cuero	Otras manfs
1993	-2022.0	63.0	-2085.0	-1882.3	-85.0	-136.7	29.0
1994	-2881.5	-428.0	-2453.5	-2260.7	-89.2	-128.7	25.2
1995	1197.7	1940.8	-743.1	-614.4	-68.7	-79.9	19.8
1996	-1324.7	-480.4	-844.3	-620.2	-95.7	-154.0	25.6
1997	-689.9	301.9	-991.8	-667.9	-137.7	-197.9	11.6
1998	-1436.3	-408.5	-1027.8	-707.4	-134.3	-181.0	15.1
1999	-1126.3	-61.5	-1064.8	-775.3	-146.7	-155.3	12.6
2000	-1583.6	-128.0	-1455.6	-1165.1	-149.7	-158.2	15.5
2001	-3065.8	-880.9	-2184.9	-1872.1	-175.1	-144.0	6.3
2002	-3350.7	-1188.5	-2162.1	-1846.7	-171.9	-147.0	3.5
2003	-3380.1	-783.1	-2597.0	-2301.4	-167.0	-126.5	-2.0
2004	-3557.3	-711.9	-2845.4	-2540.4	-196.4	-114.8	-3.8
2005	-3135.2	-259.9	-2875.4	-2482.3	-246.9	-135.8	-10.3
2006	-2856.0	-387.2	-2468.7	-2088.7	-224.2	-133.8	-22.0
2007	-5178.4	-1578.8	-3599.5	-3199.2	-286.9	-131.5	-21.9
2008	-7449.1	-3942.9	-3506.3	-3057.6	-290.3	-119.6	-38.8
2010	-3750.4	-812.5	-2937.9	-2584.3	-235.4	-85.4	-32.8
2011	-5000.5	-2831.5	-2310.0	-1804.8	-291.5	-92.1	-47.6
2012	-5195.3	-2317.1	-3109.5	-2215.4	-298.1	-90.7	-47.9
2013*	-2849.4	-1118.9	-1019.0	-1091.3	-270.2	-69.0	-56.8

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI Balance Comercial, 2013, consultado en: http://www.inegi.org.mx/default.aspx

En el marco de un déficit comercial creciente, no obstante la expansión de las ventas externa de petróleo, es importante reducir todo desbalance sectorial existente.

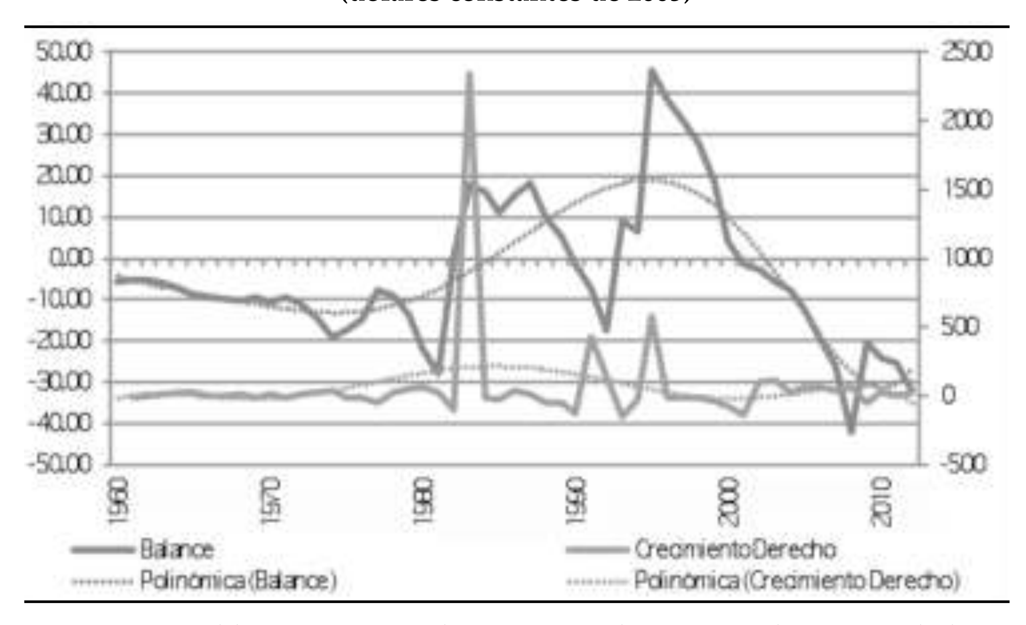
El desequilibrio de 5.2 miles de millones de dólares en el sector agropecuario y groindustrial representa cerca del 18% del déficit comercial total y cerca del 25% del déficit comercial sin petróleo. En la Gráfica 5 presentamos el balance comercial total, entre 1960 y 2012, en dólares constantes de 2005 y tasas de crecimiento. Las líneas de tendencia muestran la trayectoria incremental del desequilibrio comercial y ratifican la necesidad de actual sobre éste, de manera selectiva por sectores y por mercados de destino. Es importante recalcar la conveniencia de estudiar el comercio a la mayor desagregación posible y analizar la conformación de las cadenas de valor, mediante los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, de los productos y sus procesos productivos, mediante





las tablas de insumo producto y los índices de comercio intraindustria, de manera de establecer, con la mayor seguridad, el contenido factorial de las exportaciones y su aporte al crecimiento de los sectores transables al PIB y el empleo.

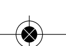
Gráfica 5
Balance comercial total, tasas de crecimiento y líneas de tendencia.
(dólares constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a INEGI Balance Comercial, 2013, consultado en: http://www.inegi.org.mx/default.aspx

Sobre las ventajas comparativas de México en su primer mercado de destino

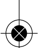
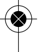
Como se expuso arriba, con la firma del TLCAN, México ganó ventajas arancelarias en el mercado estadounidense, respecto a los muchos países que exportan a este mercado. Estas no fueron particularmente relevantes, ya que el grueso de sus exportaciones a ese país entraban con ventajas concedidas en varios programas como el Sistema General de Ventajas Arancelarias, el acuerdo automotriz y los esquemas de importaciones temporales. Como lo sugirió el presidente Clinton, los niveles de protección respecto de los cuales los Estados Unidos concedieron ventajas eran bajos. A la firma del acuerdo, la tarifa media para las importaciones desde México era del 10% y el arancel estadounidense promedio del 2.1%. Casi todas las importaciones entraban libres de impuestos por el GSP, del cual era México el mayor beneficiario. El resto tenía un gravamen del 4%.



Con el TLCAN, los impuestos a las importaciones desde México cayeron en un 0.6% mientras las mexicanas en un 3%, (Clinton 1997, p.1). Las pequeñas ventajas se difuminaron con la firma de acuerdos bilaterales entre USA y varios países que compiten con México[11] y por los efectos de la revaluación del peso.

Sobre la pérdida de las ventajas y la inconveniencia de competir con China

Así, la fracción de las importaciones estadounidenses mundiales, concentrada en México avanzó hasta 2002 y luego osciló en torno al 11% y en 2012 repuntó, en parte gracias a la subida de los precios del petróleo. China ha desplazado a México claramente. Por el lado de la participación en las exportaciones mundiales estadounidenses, el cuadro sugiere un ascenso sostenido para llegar al 14% en 2012, proporción que contrasta con la de China de sólo el 14%. Es importante resaltar que siendo la economía china, cerca de 4.4 veces mayor que la mexicana, absorbe una proporción en 50% menor de las exportaciones totales de los Estados Unidos y vende a ese país bienes por un valor 53% mayor que México. Esta disparidad señala a la mayor apertura importadora de México que de China y, en términos de la teoría clásica y neoclásica debería apuntar a mayor crecimiento del PIB y de la productividad mexicana, tendencia que no se verifica en los datos empíricos (Puyana 2012). En el Cuadro No 7 se ilustran esas disparidades en 2012.

Cuadro 7
Exportaciones e importaciones de Estados Unidos a y desde México y China, 1990-2012. En miles de Millones de dólares.

	1990	1994	1996	2000	2002	2004	2006	2008	2012	Razón Ch/Méx. 2012	
IMP desde China	15.22	38.79	51.51	100.02	125.19	196.68	287.77	337.77	425.58	Exp CH/MX	1.53
IMP desde Mexico	30.17	49.49	74.30	135.93	134.62	155.90	198.25	215.94	277.57		
EXP a Mexico	28.38	50.84	56.79	111.35	97.47	110.73	133.72	151.22	215.98		
EXP a China	4.81	9.28	11.99	16.19	22.13	34.43	53.67	69.73	110.48	IMP CH/MX	0.51
PIB CH/PIB MX	0.98	1.27	1.56	1.77	2.10	2.40	2.78	3.33	4.38	PIB CH/MX	4.38

Fuente: Elaboración propia basada en datos de: USA, Department of Commerce, Interntional Trade Administration, ITA, 2013

Esta trayectoria del intercambio estadounidense con China e India, permite sugerir algunos aspectos a considerar sobre el comercio exterior mexicano. En pri-

[11] Los Estados Unidos han firmado acuerdos de libe comercio con 20 países. Para ver la lista de los países y el contenido de los acuerdos, ver: http://www.trade.gov/mas/ian/tradeagreements/fta/tg_ian_002401.asp




mer lugar, que la suerte de las ventas mexicanas a los Estados Unidos, determina en mayor medida lo que ocurra a los productos que componen las exportaciones a Estados Unidos, alterando la competitividad mexicana y, en segundo lugar otro factor que afecta esa trayectoria es la similitud en la composición de las exportaciones mexicanas y chinas e ese mercado, y la relación de precios y productividad en los dos países. El índice de similitud de las exportaciones mexicanas y chinas a los Estados Unidos creció desde el ingreso de China como pleno exportador mundial, compitiendo en productos de muy diversa tecnología y con costos variados (Horbath, 2008). Esta similitud se mantiene sin grandes cambios, aunque con tendencia decreciente, como lo constata Romero, 2009, el cual confirma el ascenso del valor del índice desde 1970, cuando se inició el proceso de reformas económicas de China y su agudización a partir de 1983-4 cuando México inició el suyo. A la fecha México ha competido abatiendo costos laborales, en primer lugar, una estrategia de estrechos márgenes los cuales parecen haberse agotado y depende ahora del alza salarial en China y la trayectoria de su productividad sectorial y por productos específicos.

La pérdida de capacidad de mantenerse en el mercado estadounidense (o la caída del índice de ventaja comparativa revelada o índice de especialización)

El segundo aspecto a considerar es la capacidad de México de desplazar competidores en los mercados de destino de sus ventas, en primer lugar el estadounidense. La pérdida de la capacidad de competir en un mercado se mide por el índice de Ventaja Comparativa Revelada o índice de especialización, desarrollados por Balassa. Este cálculo muestra el desarrollo de las exportaciones mexicanas en el mercado de destino y permite establecer en qué productos ha sido desplazado por sus competidores o ha ganado fracciones de ese mercado a expensas de otros proveedores. Es una buena aproximación para establecer las líneas de producto que deben ser atendidas con el fin de prevenir mayores deterioros o, en el caso de elevada y creciente competencia relativa revelada, aventurarse a penetrar nuevos mercados, así sean de los países más desarrollados. También permite identificar a los principales competidores y la evolución de los precios unitarios para establecer si estos explican las pérdidas o ganancias de la participación mexicana en el mercado estadounidense. Este concepto mide la competitividad de un producto, o su ventaja comparativa, mediante el crecimiento de su participación en el mercado de destino, ponderada por el peso de cada producto en el intercambio bilateral total. Evita la complicación de los precios relativos, que implicaba el cálculo de las ventajas comparativas clásicas. Valores igual a la unidad sugieren que no hay especialización en determinado producto y la ventaja comparativa sería neutra. Valores superiores indican ven-





taja comparativa, en relación a otros competidores. El descenso del valor obtenido en un año, implicaría pérdida de ventaja comparativa. La expresión algebraica de la *ventaja comparativa revelada (VCR)* es:

$$\frac{\frac{M_j^{Mex}}{M_0^{Mex}}}{\frac{M_j^{Rest}}{M_0^{Rest}}} = VCR$$

Donde:

M_j^{Mex} Importaciones que Estados Unidos hace del producto j provenientes de México

M_0^{Mex} Importaciones totales de EUA provenientes de México

M_j^{Rest} Importaciones globales de EUA del producto

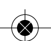


M_0^{Rest} Importaciones globales de EUA del resto del mundo en todos los productos.

Los aportes más recientes en el análisis empírico de la ventaja comparativa de los países, buscan identificar las consecuencias de los cambios en las políticas comerciales sobre el bienestar económico, para establecer cuáles podrían ser los patrones de especialización más racionales. Según Balassa, no se trata de enunciar principios generales, para ver luego cómo a éstos se ajusta o no el mundo real, si no de tomar los flujos reales de comercio, como punto de partida. Según este autor la ventaja comparativa, puede ser "revelada", por medio del examen de los flujos (país y productos) reales de comercio, ya que el intercambio efectivo refleja costos relativos y las diferencias en los precios no factoriales y no solamente variaciones en los costos de producción. El aporte importante de este método es que acercan la realidad del intercambio externo y los conceptos de la teoría del comercio internacional, que parten de las diferencias pre-comercio en los precios relativos de los factores y bajo los supuestos de mercados perfectos, no intervenidos, para arribar a la posibilidad de estudiar el comercio efectivo, que necesariamente considera los datos generados en situaciones de equilibrio post comercio. Resuelve otro problema importante: el comercio real se aparta de los modelos teóricos de dos o tres países y dos o tres productos de intercambio. Normalmente los países comercian con un conjunto muy amplio y diverso de países e intercambian toda una gama extremadamente diversa de productos. Pero subsiste el peligro de que se confunda la ventaja comparativa con lo que







"trivialmente" los datos de comercio muestran. Por esta razón los trabajos sobre las ventajas comparativas a partir de los flujos comerciales efectivos, deben ser complementados con estudios sobre la composición factorial de las ventas externas, el valor retorno de las exportaciones, la elasticidad y substitución de las exportaciones y los efectos de la información incompleta, entre otros.

En muchos productos agrícolas en los cuales México fue exportador importante, como el tomate y muchas frutas, México fue desplazado por los competidores (Puyana 2012, Puyana y Romero 2009) y también lo ha sido en un buen número de productos manufactureros. Han desplazado a México, diferentes países, como se constató en Puyana (2008) y Puyana y Romero, 2005 y en Romero (2009), A forma de ejemplo, se presenta la evolución del índice de ventaja comparativa de Puyana y Romero, 2005 , actualizado al 2006, para el sector electrónico a 10 dígitos de desagregación, ver Cuadro No. 8. En la mayoría de los casos la pérdida del índice de especialización se explica por el avance de China.

Cuadro 8
Evolución del índice de especialización de las exportaciones mexicanas de productos electrónicos a los EUA

		1990	2006	Crecimiento
8501 - Motores y generadores, eléctricos (excepto los grupos electrógenos)	8501	2.95	3.63	22.77
8544 - Hilos, cables, incluidos los coaxiales y demás conductores aislados pa	8544	9.27	5.83	-37.03
8542 - Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	8542	0.27	0.18	-33.91
8536 - Aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme	8536	4.62	2.86	-38.18
8528 - Aparatos receptores de televisión, incluso con aparato receptor de radio	8528	6.66	4.03	-39.49
8527 - Aparatos receptores de radiotelefonía, radiotelegrafía o radiodifusión, in	8527	2.61	2.44	-6.68
8525 - Aparatos emisores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o tele	8525	0.85	1.06	24.82
8517 - Aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía con hilos, incluidos los teléf	8517	0.28	2.05	633.57
8516 - Calentadores eléctricos de agua de calentamiento instantáneo o acumu	8516	1.25	1.29	3.11
8512 - Aparatos eléctricos de alumbrado o señalización (excepto los artículos	8512	3.49	3.45	-1.36
8511 - Aparatos y dispositivos eléctricos de encendido o de arranque, para mo	8511	0.83	2.08	151.30
8509 - Aparatos electromecánicos con motor eléctrico incorporado, de uso dor	8509	4.80	2.02	-57.88
8507 - Acumuladores eléctricos, incluidos sus separadores, aunque sean cuad	8507	3.71	2.23	-39.89
8506 - Pilas y baterías de pilas, eléctricas	8506	0.15	0.29	96.97
8505 - Electroimanes; imanes permanentes y artículos destinados a ser imant	8505	1.40	1.47	4.82
8503 - Partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a las	8503	3.41	2.90	-15.02

Fuente: Elaboración propia basada en Puyana y romero (2005) y WTO, 2010.

IV. Bibliografía

Aparicio, M. (2013). *Efectos en Política Exterior de los Acuerdos de Libre Comercio de Estados Unidos con América Latina: El caso de México bajo el TLCAN (1990-2008)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, México: FLACSO.





Balwin, R. (1989). Measurable Dynamics Gains from Trade, *NBER Working Paper*, Num. 3147, Octubre, Cambridge MA.

_______ (2004), *The Spoke Trap: Hub and Spoke Bilateralism in East Asia*, Korean Institute for International Foreign Policy, RS 04/02.

Banco Mundial (2013). *World Development Indicators*. Accedido el 10 de enero del 2013. En:http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators#s_i

Ben-David, D. y M.B. Loewy (1998). Free Trade, Growth, and Convergence, *Journal of Economic Growth*, no. 3, pp. 143-170.

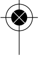
Bergg, A. y Krueger, A. (2003). *Trade Growth and Poverty: A selective Survey*, IMF WP/03/30.

Bergsten, F.C. (1996). Competitive Liberalization and Global Free Trade A Vision for the Early 21st Century. *IIE Working Paper*, núm. 15.

Carlton, C. y S. Slim (2012). Regional Integration and Growth. An Empirical Assessment for Latin American Countries. En Punzo, L.F., C. Aparecida y M. Puchet, *Beyond Global*

Clinton, W. J., 1977, *To the Congress of the United States: Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement*, Washington, D.C.

Grether and de Melo, 2006, "Globalization and Pollution Industries in Asia" CIRJE-F-394, to be found at: http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/dp/2006/2006cf394.pdf



Crisis. Structural Adjustments and Regional Integration in Europe and Latin America, Londres: Routledge.

Chang, H.J (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem.

De la Mora, L.M. (2011). Opening Markets without Reciprocity: Explaining Mexico's Trade Policy, 2000-2010. *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 213, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Edwards, S. (1993). Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, vol. 31, núm. 3, pp. 1358-1393.Edwards, S. (1994). Trade Liberalization Reforms in Latin America. En G. Bird y A. Helweget (coop.), *Latin America's Economic Future*, Londres, Academic Press, pp. 11-50.

Easterly, W. (2005). National Policies and Economic Growth: A Reappraisal. En P. Aghion y S. Durlauf (Eds.) *Handbook of Economic Growth*, edition 1, vol. 1, chapter 15, pp. 1015-1059, Elsevier.

Easterly, W., Fies, N. y Lederman, L. (2003). NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time, *Journal of LACEA Economia*, vol. 4, núm. 1.

Easterly W., Weisbrot, M. y D. Baker (2002). *Getting Mexico to Grow With NAFTA: The World Bank's Analysis*, Center for Economic and Policy Research, Issue Brief.

Evenett, S. y M. Meier (2008). An Interim Assessment of the US Trade Policy of 'Competitive Liberalization'. *The World Economy*, núm. 1, pp. 31-66.





Fairbrother, M. (2004). "Why Did Labor Lose the NAFTA Debates? States, Capital, and Pop Internationalism". Department of Sociology, University of California, Berkeley. ILE Grad Student Conference 20–21 February 2004, obtained from iir.ucla.edu.

FMI (2013), *World Economic Outlook. Hopes, Realities, Risks*, Washington, D.C.: FMI.

Frankel, J.A. y D. Romer (1999). Does Trade Cause Growth?". *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, junio, pp. 379-399.

Gourinchas, P.O. y Olivier, J. (2007). Capital Flows to Developing Countries: The Allocation Puzzle. *NBER Working Paper*, núm. 13602, Noviembre.

Helpman, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*, Estados Unidos: MIT Press.

Hernández Laos, E., (2005). "Desempeño de la Productividad en la Economía Mexicana". Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Hur, J. y C. Park (2012). Do Free Trade Agreement Increase Economic Growth of the Members Countries?. *World Development*, vol. 40, núm. 7, julio, pp. 1238-1294.

IMF Data, Direction of Trade Statistics (DOTs) Query Builder.

Kahler, M. (1997). *Liberalization and Foreign Policy*. Estados Unidos: Columbia University Press.

Krueger, A.O. (1999). Trade creation and trade diversion under NAFTA. *Working Paper 7429*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Lederman D. y Ç. Özden (2007). Geopolitical interest and Preferential Access to U.S. Markets, *Economics & Politics*, vol. 19, núm. 2, pp: 235-258.

_________ ., Maloney, W.W. y Servén, L. (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean (LAC) Countries: A Summary of Research Findings*, Washington, D.C.: World Bank.

_________ , (2004) "Mexican Corn: The Effects of NAFTA", World Bank Trade Note, No. 32109, 24 September, Washington, D.C.

Leith, J. Clark y John Whalley (2003). Competitive Liberalization and a US-SACU FTA. En J. Schott (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Estados Unidos: Institute for International Economics.

Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* vol. 22, núm. 1, pp. 3–42.

Manger, M.S. y K.C. Shadlen (2011). Political Trade Dependence and RTA Formation. Ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle, 1-4 septiembre.

Meier, G.M. (1995). *Leading Issues in Economic Development*, Sexta Edición, UK: Oxford University Press.

Nordås, H.K., S. Miroudot and P. Kowalski (2006). Dynamic Gains from Trade, *OECD Trade Policy Papers*, No. 43, OECD Publishing.

Palma, J.G., (2010). Why has productivity growth stagnated in most Latin-American countries since the neo-liberal reforms?, *Cambridge Working Papers in Economics*, núm. 1030, Faculty of Economics, University of Cambridge.





Palma, J.G. (2005). The seven main "stylized facts" of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA, *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 14, núm. 6, pp. 941-991.

Peinhardt, C. y T. Alle (2012). Failure to Deliver: The Investment Effects of US Preferential Economic Agreements, *The World Economy*, vol. 35, núm. 6, pp. 757-783.

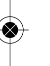
Polaski, S. (2006). *Winners and loosers. Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Washington: Carnegie Foundation.

Prasad, E., Rajan, R.G. y A. Subramanian (2007). Foreign Capital and Economic Growth, *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, pp. 153-209.

Puyana, A. (2014). La desindustrialización de la economía mexicana. ¿Un efecto del "milagro" Cantarell?. En C. del Valle (Ed.) *El desarrollo hoy. Nuevos paradigmas*, México: IIE-UNAM (en publicación).

_________ (2013). Algunas lecciones de México y América Latina sobre liberalización económica y reformas estructurales. Ponencia presentada en el seminario: Lecciones de Desarrollo para América Latina. Teoría y Práctica, organizado por el *International Bureau of Social and Economic Research y el Comité Inter-gremial de Antioquia*, Medellín, Junio 17-19.

_________ (2010). The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico, *International Centre for Trade and Sustaintable Development (ICTSD)*. Estados Unidos.



_________ (2008). Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y el Caribe: impactos sobre su desarrollo económico. En J. Hernández y A.C. Lizano (Edits.) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre comercio*, (pp. 37-107). Costa Rica: Editorial Juricentro y FLACSO, Secretaría General.

_________ (2007) "Mexican Economic Liberalization: The Project and the realities", International Development Economics Associates (IDEAS), New Delhi, 28 diciembre.

_________ y J. Romero (2010). ¿De que sufre la economía mexicana? ¿Falta de recursos u oportunidades de inversión?, *Economía Informa*, UNAM- Facultad de Economía, Marzo-Junio, núm. 363, pp. 5- 33.

_________ y J. Romero (2008). ¿De qué sufre la economía mexicana? ¿De falta de recursos o de oportunidades de inversión?, *Economía Informa,* núm. 363, México: UNAM.

_________ y J. Romero (2005). *Diez años del TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*, México: El Colegio de México, FLACSO-México.

_________ y Romero, J. (2005), Elementos de Política Comercial para México. Una estrategia integral para elevar la productividad, Estudio para la Secretaría de Economía, México, Octubre de 2005

_________ y Horbath, J. 2008 "Maquila y no maquila: margen de sustitución de importaciones de los dos sectores de las manufacturas mexicanas", en



Puyana(coord.) 2008, *La Maquila En México. Los Desafíos de La Globalización.* Alicia FLACSO Sede México

Rodrik, D. (2005). Growth Strategies. En P. Aghion y S. Durlauf (Eds.) *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, North-Holland.

_________ (2007). The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence, Estados Unidos: Harvard University.

En: http://online.wsj.com/public/resources/documents/rodrick.pdf

Rodrik, D. y A. Subramanian (2008). Why did financial globalization disappoint?, *Peter Institute for International Economics,* Marzo.

En: http://www.iie.com/publications/papers/subramanian0308.pdf

_________ , F. y D. Rodrik. (1999). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*, NBER Working Paper, núm. 7081.

Romero, J. (2009a). *Medición del impacto de los acuerdos de libre comercio en América Latina: el caso de México*, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 114, México: CEPAL.

Romero, J. (2009b). Crecimiento y comercio. En I. Bizberg y L. Meyer (Coord.) *Una historia contemporánea de México. Tomo 1: Transformaciones y permanencias* (pp. 155-220). México: Editorial Océano.

Sachs, J. y A. Warner (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration, *Brookings Papers on Economic Activity*, núm 1, pp. 1-118.

Schimtter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration, *International Organization*, vol. 24, núm. 4, pp 836-868.

Seade, J. (1993). Discusión del trabajo: J.J. Nogués y R. Quintanilla: "Latin America's Integration and the multilateral system. En J. de Melo y A. Panagariya (Eds.) *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 314- XX.

Secretaría de Economía, México. http://www.economia.gob.mx/

Sheeby, E.J. (1992). Exports and Growth: Additional Evidence, *Journal of Development Studies*, vol. 28, núm. 4, pp. 730-734.

Smith, M. "The North American Free Trade Agreement", en Kym Anderson y Richard Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*, New York, St Martin Press, 1993.

USA, Department of Commerce, Interntional Trade Adminatratio, ITA, 2013

http://tse.export.gov/TSE/HTMLOnlyTableDisplay.aspx?COL=24&DESC=true, accedido diciemmbre 16 de 2013

Weisbrot, M. y Baker, D. (2002a). Getting Mexico to Grow with NAFTA: The World Bank's Analysis. *CEPR policy Brief***.**

En: http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/getting-mexico-to-grow-with-nafta-the-world-banks-analysis

Weisbrot, M y Baker, D (2002b). The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, June.





Anexo 1
Acuerdos Comerciales de México, 1983-2012

Acuerdo: *Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica*
Países Signatarios: México-Japón
Firmado: 17 septiembre2004
Vigencia desde: 1 abril de 2005
Vigencia hasta: Indefinida

Acuerdo: *Acuerdo de Integración Comercial México-Perú*
Países Signatarios: México-Perú
Firmado: 6 abril 2011
Vigencia desde: 1 febrero 2012
Vigencia hasta: Indefinida

Acuerdo: *Acuerdo de Complementación Económica, México-Bolivia, No. 66*
Países Signatarios: México-Bolivia
Firmado: 17 mayo 2010
Vigencia desde: 7 junio 2010
Vigencia hasta: Indefinida

Acuerdo: *ACE-55*
Países Signatarios: México-MERCOSUR (Sector Automotor). Primer Protocolo adicional al Apéndice 1 del ACE 55 (México-Argentina)
Vigencia desde: A partir del 1 enero 2003. Primer Protocolo: Indefinido a partir del 28 de mayo de 2004
Vigencia hasta: Hasta que sea sustituido por acuerdo entre México y MERCOSUR

Acuerdo: *ACE-53*
Países Signatarios: México-Brasil. Primer Protocolo adicional (Solución de Controversias). Segundo Protocolo Adi- cional (Certificados de origen-cupos).
Vigencia desde: A partir de 2 mayo 2003
Vigencia hasta: Hasta que sea sustituido por acuerdo entre México y MERCOSUR

Acuerdo: *ALADI-ACE 6*
Países Signatarios: México-Argentina
Firmado: 13 marzo 2001
Vigencia desde: 1 junio 2001

Acuerdo: *ALADI-ACE 5*
Países Signatarios: México-Uruguay
Firmado: 7 mayo 1986
Vigencia desde: 29 diciembre 1999. En vigor
Vigencia hasta: Prorrogado al 31 diciembre 2000. 1 marzo 2001

Acuerdo: *ALADI-APP 9 Automotriz*
Países Signatarios: México-Brasil
Vigencia hasta: 27 julio 2000

Acuerdo: *ALADI-APP 29*
Países Signatarios: México-Ecuador
Firmado: 1 mayo 1983
Vigencia hasta: Indefinida

Acuerdo: *ALADI-APP 29*
Países Signatarios: México-Paraguay
Firmado: 1 mayo 1983
Vigencia hasta: Prorrogado

Acuerdo: *ACE-51*
Países Signatarios: México-Cuba
Firmado: 11 marzo1985
Vigencia: Prorrogado al 27 mayo 2002

Acuerdo: *APP*
Países Signatarios: México-Panamá
Firmado: 22 mayo 1985
Vigencia: Prorrogado al 23 abril 2001

Acuerdo: *APP, c/5, Química*
Países Signatarios: México-Uruguay
Vigencia: Prorrogado al 31 diciembre 2000

Acuerdo: *APP, c/13, Fonográfica*
Países Signatarios: México-Uruguay
Vigencia: Prorrogado al 31 diciembre 2000

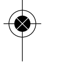
Acuerdo: *APP, c/18, Fotográfica*
Países Signatarios: México-Uruguay
Vigencia: Prorrogado al 31 diciembre 2000

Acuerdo: *APP,* c/19, *Electrónica*
Países Signatarios: México-Uruguay
Vigencia: Prorrogado al 31 diciembre 2000

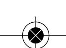
Acuerdo: *ALADI-Apertura de Mercados*
Países Signatarios: México, Ecuador y Paraguay
Firmado: 30 abril 1983
Vigencia: Indefinida

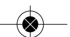
Acuerdo: *ALADI-APP 4 (PAR)*
Países Signatarios: México, Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Paraguay y Uruguay
Firmado: 27 abril 1984
Vigencia: Indefinida

Acuerdo: *Culturales*
Países Signatarios: ALADI
Firmado: 27 octubre 1989
Vigencia: Prorrogado al 31 diciembre 2003









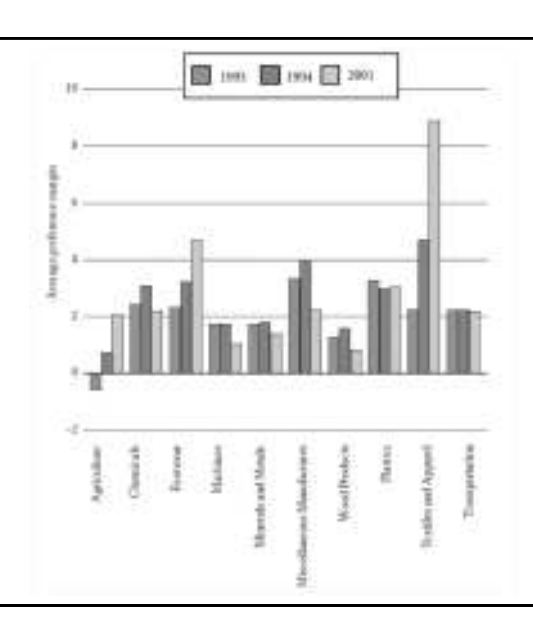


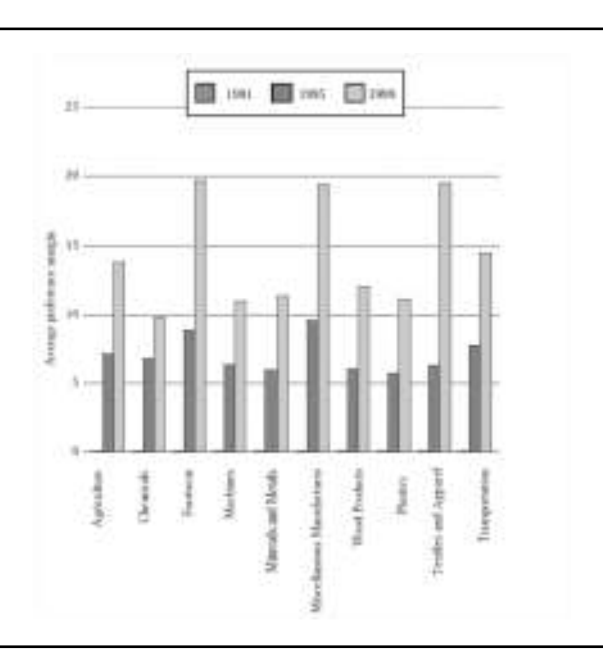
Anexo 2
Importaciones de México con socios con TLC, 1994-2012
(En miles de dólares)

	Regionales		**Bilaterales**						
	TLCAN	**TLCUE**	**Colombia**	**Costa Rica**	**Nicaragua**	**Chile**	**Israel**	**Uruguay**	**Japón**
1994	64469774.60	9930374.30	133071.40	30275.30	11812.90	250495.30	93560.50	61664.90	4192680.80
1995	60905719.60	7483074.50	107203.80	17145.70	9237.80	548160.80	51329.30	19193.90	3968847.30
1996	76309816.00	8583364.90	106723.10	63409.50	13406.80	442248.40	86984.70	39373.40	4290906.40
1997	92564586.40	11033286.00	136659.60	85099.30	12589.50	409623.50	123322.10	38661.70	4767042.50
1998	105098067.80	13050295.50	166444.30	96168.60	14967.70	607148.30	151166.40	33900.90	5008744.40
1999	119037826.43	14208962.40	242416.55	210508.78	16246.89	751811.83	189969.28	46378.55	5591442.81
2000	144706105.58	16482280.13	300766.46	198129.51	29614.29	983099.69	326192.67	91541.32	7112257.32
2001	129801814.10	18124575.04	378843.71	202634.74	34549.12	1072488.60	283475.06	93050.79	8894268.00
2002	122140736.32	18426499.17	387679.24	457938.45	29796.93	1111260.65	275115.62	100724.01	10283410.71
2003	120429269.54	19835177.81	446217.15	642634.90	41858.13	1190049.92	344797.69	111634.12	8354559.15
2004	127769618.06	23208239.27	698884.91	937499.35	57636.07	1610211.80	442328.20	149418.09	11641743.00
2005	137188342.82	27804496.96	742642.28	971568.33	174445.16	1929533.22	407720.68	289130.59	14385563.36
2006	151455973.91	31281353.87	818648.51	868038.95	85901.26	2716739.67	471784.29	288511.04	16824679.99
2007	162173205.59	36561932.75	840445.15	814514.14	100293.24	2853361.84	485206.28	366577.17	17977282.82
2008	176854779.13	42162853.04	1178701.26	853481.18	131302.21	2851519.13	575876.38	358365.58	17910698.94
2009	131711324.71	29330383.60	680985.69	1015661.40	116921.41	1815609.11	457475.04	287573.74	12536822.11
2010	168976322.26	34909126.76	874876.49	2092156.13	136476.91	2147562.13	561186.21	256507.55	16516159.64
2011	202401631.67	40340488.44	906963.09	2915137.99	163301.02	2311526.90	595913.17	304981.40	18142848.48
2012	214499631.35	43693534.05	964778.79	3585305.82	169028.39	1652874.27	809519.43	317605.73	19420726.32

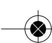
Fuente Anexo 1 y 2: Elaboración propia en base a: Secretaría de Economía, México.
En http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos Accedido 20 de noviembre 2013.
En: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos Accedido 20 de noviembre 2013.









*Arturo Ortíz Wadgymar**

La política comercial de México a lo largo de las dos décadas del TLCAN: una visión crítica

SUMARIO: I. El Estado actual del debate sobre el libre comercio. II. Los argumentos triunfalistas y la realidad en cifras. III. Avanzar en el Tratado Transpacífico, prioridad en política comercial externa (profundizar la integración). IV. Las nuevas relaciones económicas con EEUU. V. Pérdida de autosuficiencia alimentaria. VI. Reflexiones finales.VII. Bibliografía.

I. El Estado actual del debate sobre el libre comercio

En 2014, se cumplen 20 años de la firma del TLCAN y se refuerza la idea de la discusión entre las ventajas y las desventajas que ha traído a México signar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Este debate por una parte se olvidó y por la otra se polarizó entre quienes se vieron beneficiados y los sectores que resultaron dañados. Esta polémica se realizó con vehemencia desde los años del ingreso de México al GATT y se generó una polémica entre el proteccionismo y el libre comercio que dio origen a diversos textos que consideraban la apertura comercial como una oportunidad y otros como una integración desfavorable a América del Norte. A 20 años la polémica sigue siendo la misma, el triunfalismo ciego o por negocio, y el pesimismo fundamentado en la evidencia empírica.

Desde 1990 el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, publicó un primer libro titulado "La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿destino o alternativa?" (Ortiz Wadgymar, 1990). Allí los investigadores participantes emitimos nuestra voz de alerta respecto a una integración desigual, en la que a México le tocaba la aportación de mano de obra

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.







barata y la aceptación de competir deslealmente con la industria nacional, la agricultura y el resto de las actividades productivas.

Entre los textos aparecidos después de la firma del TLCAN, se inicia un enorme triunfalismo, especialmente, por parte de Carlos Salinas que escribiera su libro "México un paso difícil hacia la modernidad" (Salinas de Gortari, 2000). Posterior a la gran devaluación del 1994, conocida como el error de diciembre y que llevó al país a aceptar el préstamo Clinton, con lo que se afianzó la dependencia con EU. Esta situación fue concebida por los textos oficialistas como un triunfo del TLC (Blanco, 2005).

A partir de 2005, la discusión se polarizó entre los optimistas y los pesimistas. No dejaron de existir libros, folletos y gran cantidad de notas periodísticas emulando los logros del TLCAN.

Desde luego uno de los principales protagonistas y negociadores, Sidney Weintraubb, del Centro de Estudios Estratégicos de Washington, refrendó en 2005 los éxitos de la integración durante la primera década en su libro *NAFTA´S impact on North America: The first decade* (Weintrub, 2005). Contribuyó en esos años y en sentido opuesto el amplio y fundamentado texto de John Saxe-Fernádez "*La compra-venta de México*".

No obstante, el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, (CISAN), realizó un estudio crítico, con la participación de especialistas del tema que exhibieron las distorsiones en la economía mexicana por la puesta en práctica del TLCAN. En este sentido en 2011, publicamos nuestro libro "México en ruinas el impacto del libre comercio" editado por la UNAM. (Gambrill, 2006 y Ortíz Wadgymar, 2011).

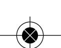
El triunfalismo de Salinas y su gobierno apologista del libre comercio y la integración con EU, se vio ensordecido por las dificultades de fines de su sexenio, como la muerte de Colosio y Ruiz Massieu, el levantamiento zapatista de 1994 y desde luego la macro devaluación salinista zedillista de ese mismo año.

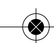
El "error de diciembre" atribuido a Zedillo, se minimizó y se inició una política de triunfalismo económico basado en las cifras de las exportaciones que crecieron por el efecto de las maquiladoras trasnacionales que incrementaron sus operaciones en México.

En el gobierno de Zedillo, para demostrar que México era el paladín del libre comercio, se adhirió a la postura de los Bush para facilitar lo que se llamó el ALCA, (Área de Libre Comercio de América). Fox y Calderón siguieron firmando tratados y acuerdos comerciales con países incluso que ya se tenían. Para 2013 existen 14 tratados con 44 países y está desde luego en puerta uno con Panamá y el TPP, del que nos ocuparemos adelante.

De esta manera el TLCAN viene a ser el fundamental de todos ellos y por ello los apologistas lo ven como un gran logro, ya que con América Latina se tiene cubierto el libre comercio y el gobierno mexicano aparece como el campeón, pero como dijo un funcionario, del brazo de los Estados Unidos. A 2014, la lista de tratados de libre comercio de diversos tipos, los resumimos en el Cuadro 1.







Cuadro 1

Tratados y Acuerdos de Libre Comercio firmados por México hasta 2012

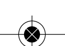
Acuerdos vigentes	Fecha de firma	Entrada en vigencia
Acuerdo de Complementación Económica Chile-México	1991	1992
México ingresa como miembro de la Asociación de Cooperación Asia Pacífico. (APEC)	1993	1993
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	1993	1994
Acuerdo Marco con Centro América (México, Guatemala, Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras)	1994	1995
Acuerdo Grupo de los Tres (G-3) México, Venezuela y Colombia	1994	1995
Acuerdo de Libre Comercio Bolivia-México	1994	1995
México ingresa a la OCDE	1994	1994
Acuerdo de Libre Comercio México-Uruguay	1999	2000
Acuerdo México-Perú	2000	2000
Acuerdo Global de México con la UE de Asociación y Cooperación Económica y Concertación Política (TLCUEM)	2000	2000
ALC- México-Israel	2000	2000
México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	2000	2001
Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAEMJ)	2004	2005
Tratado de Libre Comercio México Perú	2012	2013
TLC UNICO con Centro América	2012	2013

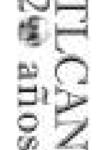
Fuente: Herminio, Blanco, *Las Negociaciones de México con el Mundo*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.Secretaría de Economía, portal de internet. economía@.gob.mx, 2012.

II. Los argumentos triunfalistas y la realidad en cifras

El primer argumento de los triunfalistas consiste en las exportaciones, cuyos datos los presentamos en el Cuadro 2 y 3.





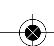


Cuadro 2
Balanza de pagos de México de 1994-2004
(Millones de Dólares)

	Cta. Corr.	Exp. Merc.	Imp. Merc.	Balanza Comer.	Tranfer.	Egresos Fact. (int).	Turismo	Cta. Cap.	Inv. Ext. Directa	Invers. Cartera	Var. Rva.
1994	-28785	60882	79345	-18463	3821	15615	1025	11548	10972	8183	-18386
1995	-1576	79541	72453	-7099	3995	17117	3021	15403	9526	-9715	9592
1996	-2230	95999	99468	-6531	4561	18094	3546	4069	9185	13419	1768
1997	-7448	110431	109807	624	5272	17348	3700	15410	12829	5037	10491
1998	-16090	117500	125242	-7742	6039	18330	3630	16232	12169	1292	2139
1999	-14396	136391	141975	-5554	6340	17772	2681	14550	12656	10965	591
2000	-18444	166455	174458	-8003	7023	20109	2795	17919	15484	-1134	2821
2001	-18102	158443	168396	-9953	9360	13930	2699	25609	25334	3882	7325
2002	-14045	150449	168679	-7916	10303	12350	2798	22058	13626	-632	7107
2003	-8741	164922	170546	-5622	13739	12751	3141	16538	14620	2626	8354
2004	-4138	189130	197247	-8117	16432	16294	4209	13692	16602	7565	5169

Fuente: Banco de México. Informes Anuales (varios años).





En efecto, las cifras de las exportaciones se dispararon en 20 años, más lo que nunca dicen es que en igual o mayor grado las importaciones; de tal suerte que la situación de la balanza comercial ha tenido un promedio negativo en los 20 años, por lo que este asunto no se resolvió, al igual que la cuenta corriente de la balanza de pagos que como se observa siempre ha sido deficitaria.

En efecto, lo más grave es que el asunto de la deuda externa no sólo no mejoró o se resolvió, sino que de un monto de 101 mmdd, se pasa a una deuda externa interna que según la SHCP ascendió en junio de 2013 a 425 mmdd. Esta es la deuda neta del país que significó en 2012 el 35% del PIB. Esto significa que el gobierno mexicano está endeudado y lo cual ha sido facilitado por la apertura financiera que permite la libre entrada y salida de capitales especulativos en busca de ganancias de corto plazo a mayores tasas de interés que en otros países.

Los defensores del libre comercio centran su argumentación en la modernización y competitividad internacional del país y en participar exitosamente en la globalización, la cual a su juicio se ha logrado en los últimos veinte años que hoy celebran.

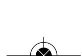
Llaman "detractores" a los críticos lo cual es una palabra y un argumento simplemente descalificante ya que consideran que tienen ellos la verdad revelada y que mienten sus críticos que no quieren ver sus éxitos. Es decir han caído en el "liberalismo dogmático".

La diferencia central es que mientras para los apologistas del libre comercio, la profundización de la dependencia con EU y Canadá es un gran logro, para quienes diferimos es porque estamos convencidos de que solo un pequeño grupo de negociantes en su mayoría extranjeros y de políticos facilitadores de la integración han salido muy beneficiados, entre tanto los problemas nacionales se han estado agravando.[1]

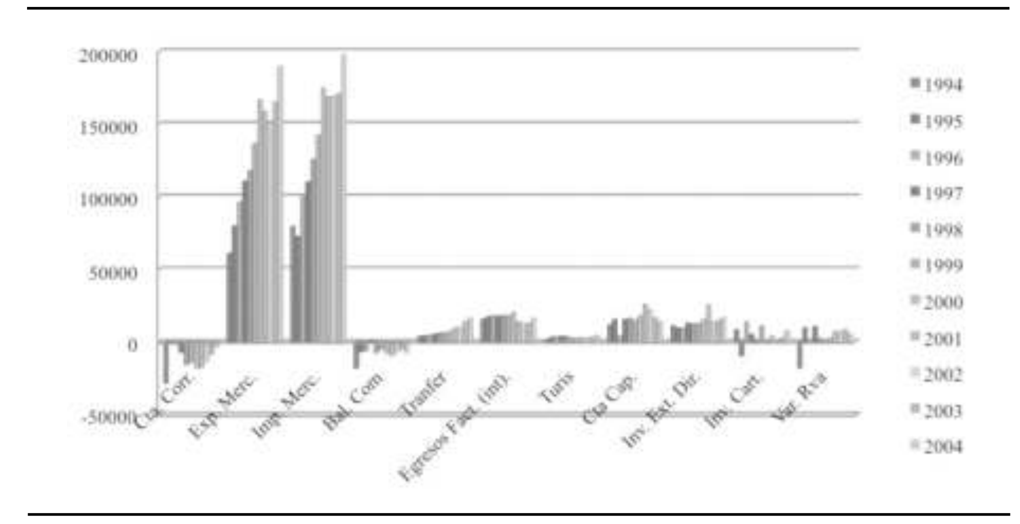
Para demostrar lo anterior, presentamos en el Cuadro 2 los datos oficiales de la balanza de pagos desde 1994 hasta 2012, en donde se aprecian los saldos deficitarios de las cuentas de México con el exterior.

[1] Uno de los discursos con los que es posible documentar esta postura son las declaraciones de Peña Nieto al término de su primera entrevista con Obama a principios del 2013, donde dijo que "tenemos que ir por una profundización de nuestra integración con América del Norte" El Financiero 12 de febrero de 2013. Esta postura la recordó el Secretario de Economía cuando anunció que en febrero 8 de 2014 se redefiniría el TLC, bajo los lineamientos de profundizar en la integración de América del Norte. Excélsior 8 de enero de 2014.

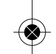




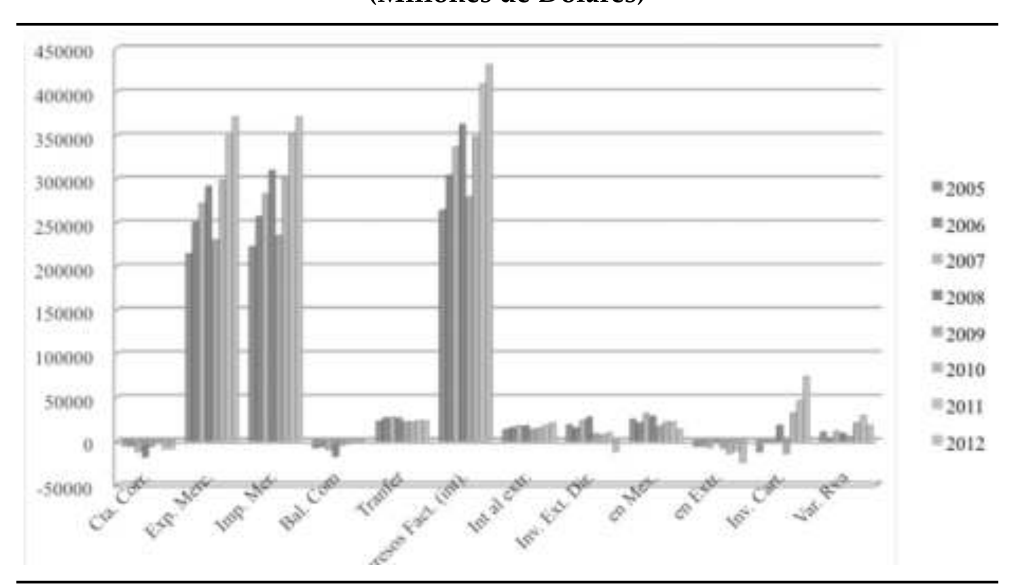
Gráfica 1
Balanza de pagos de México 1994-2004
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de México. Informes Anuales (varios años).



Gráfica 2
Balanza de Pagos de México 2005-2012
(Millones de Dólares)



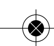
Fuente: Banco de México. Informes Anuales (varios años).



Cuadro 3
Balanza de pagos de México de 2005-2012
(Millones de Dólares)

	Cta. Corr.	Exp. Merc.	Imp. Merc.	Balanza Comer.	Tranfer.	Egresos Fact. (int).	Int. al extr.	Inv. Ext. Directa	en Mex.	en Extr.	Invers. Cartera	Var. Rva.
2005	-5558	214233	222295	-8062	22194	264173	12694	17976	24449	-6474	-12834	9912
2006	-6157	249925	256631	-6706	26036	303918	14730	14533	20291	-5758	-1591	2219
2007	-12969	271875	282604	-10729	26512	336589	16922	23123	31379	-8256	-1390	10881
2008	-18726	291342	309501	-18159	25596	362313	16763	26696	27853	-1157	17486	8090
2009	-6767	229703	234900	-5197	21653	279077	12886	8096	16560	-8464	-15008	4591
2010	-1948	298473	301744	-3271	21622	348410	14160	6327	21372	-15045	31432	20694
2011	-9671	349375	351116	-1741	23151	408632	17688	9365	21503	-12138	45945	28621
2012	-9248	370914	371027	-113	22775	430679	20211	-12937	12659	-25596	73379	17841

Fuente: Banco de México. Informes Anuales (varios años).



III. Avanzar en el Tratado Transpacífico, prioridad en política comercial externa (profundizar la integración)

El gobierno mexicano tiene a la fecha 14 acuerdos o tratados de libre comercio firmados con 44 países, sin que esto se refleje en un mayor equilibrio en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos que siguen siendo deficitarias. El 81% de las exportaciones son de manufacturas producidas en empresas maquiladoras de grandes corporativos, que realizan solo negocios "intrafirma", con escasos beneficios a los bolsillos de los mexicanos. En realidad, son las exportaciones de petróleo crudo, las que nivelan en las cifras la situación desfavorable del comercio internacional de México.

En efecto, según los Informes Anuales del Banco de México, en 2010 se exportaron 298 mil millones de dólares de las cuales 245 mil fueron manufacturas, siendo el de petróleo 41 mil millones de dólares, o sea el 13% del total. Por otro lado se importaron 301 mmd, generando un saldo aun deficitario de 3 mil millones de dólares. El saldo de la cuenta corriente es deficitario desde hace décadas sin que el libre comercio y sus 14 acuerdos hayan sido capaces de mejorar esta situación estructural.

La situación general de la balanza de pagos mexicana no ha mejorado a pesar del libre comercio. Los desequilibrios en balanza comercial y cuenta corriente, los presentamos en sus renglones sobresalientes en el Cuadro 1.

Lo que puede deducirse de los datos anteriores, es que las exportaciones han crecido pero un poco más de las importaciones, lo cual sigue generando saldos deficitarios a pesar de los tratados de libre comercio. Esto es importante resaltarlo, ya que en la propaganda oficial sólo se pone énfasis en las exportaciones haciendo caso omiso a las importaciones, que a pesar de todo son mayores, al igual que el permanente desequilibrio en la cuenta corriente.

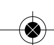
Por otra parte cabe aclarar que según afirmaciones de Herminio Blanco quien fuera Secretario de Economía con Salinas y principal negociador del TLCAN, sólo el 1% de las empresas exportan (Blanco, Menos del 1% de las firmas concentran exportaciones, 2011).[2]

Es decir sólo un muy reducido sector se ha visto beneficiado con el negocio de las ventas al exterior y en su mayoría son empresas trasnacionales. Esto a su vez comprueba la baja permeabilidad del valor de las exportaciones en la economía doméstica y el que el pequeño exportador, salvo excepciones contadas, está totalmente fuera del negocio. El comercio exterior se ha concentrado en corporativos extranjeros y grupos monopólicos mexicanos representados en las 500 empresas de Expansión. Dentro de tales consideraciones

[2] Expresó que "Sólo 75 de las 36 mil 138 empresas exportadoras que operan en México el (0.20%) concentran 49% de las ventas que se realizan fuera del territorio nacional".







conviene resaltar que Carlos Slim propietario del grupo Carso, resultó ser de los hombres más ricos del mundo.[3]

Por otra parte el Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial publica una base de datos que revela el predominio de grandes empresas en los mercados de exportación y que afirma: "Unas pocas compañías de gran porte predominan en los mercados de exportación en los países en desarrollo y en los países desarrollados. Al 1% de las compañías de mayor tamaño les suele corresponder más de la mitad –en algunos casos casi el 80%- del total de la exportación, según una nueva base de datos del Banco Mundial, que contiene abundantes detalles sobre las empresas de exportación. La nueva Exporte Dynamics Data base (base de datos sobre dinámica de las empresas de exportación) ofrece un cuadro más completo existente hasta ahora sobre las características y la dinámica de las empresas de ese género –su entrada, salida y supervivencia en el mercado de exportación- con datos de 45 países desarrollados y en desarrollo. La base de datos abarca principalmente el período de 2003-2009, aunque también proporciona datos de algunos países a partir de los años noventa. La base de datos mundial permite realizar comparaciones transnacionales basadas en factores tales como tamaño, supervivencia, crecimiento y concentración, y a medida que se amplíe se irán agregando países. Hasta ahora la mayoría de las bases de datos no centran la atención en las empresas exportadoras, sino en la corriente agregada de bienes que circulan a través de las fronteras, en función de países o de productos".

A su vez se refuerza el argumento en el sentido de que la libre movilidad de capitales ha atraído capital de cartera en especial en el mercado de dinero, o de deuda por lo que los intereses que pagan son mayores y su grado de volatilidad es elevado. También llama la atención el que crece vertiginosamente el capital de mexicanos en el exterior.

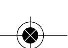
Esto quiere decir que las ganancias obtenidas en México se están invirtiendo por parte de grupos empresariales mexicanos fuera del país. Véase que este rubro creció casi en 100% en sólo 5 años, lo que a su vez significa exportación de capitales y pérdida de empleos en el país. México es exportador neto de capitales, lo cual también ha sido auspiciado por los tratados de libre comercio que permiten libre movilidad del capital y de allí la insistencia de grupos empresariales de signar más acuerdos.[4]

Por otra parte el Banco de México, indicó en su reporte de la balanza de pagos que para 2011 se registró una entrada histórica de capital extranjero de cartera por 41,074 mmd, en su mayoría enfocado al mercado de deuda.

[3] En la prensa nacional el día 8 de marzo de 2012, se exhibió con detalles la noticia de que según la Revista Forbes, Slim es el hombre más rico del mundo. *Exporter Dynamics Database*, Equipo de Comercio e Integración Internacional del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial mayo 28 2012. INTERPRISSE

[4] Por ejemplo el Grupo Minero México, insistió ante el Congreso de la Unión en la aprobación y la firma del tratado con Perú, ya que deseaba hacer inversiones en minas de cobre y otros metales. Esto quedó revelado en un desplegado periodístico de la empresa el 8 de noviembre de 2011. Ver Excélsior y El Financiero.







La situación para el 2014 es severa para la economía mexicana ya que el grado de dependencia con EU es considerable, en momentos en que hay evidencias y datos que hablan de una continuidad o mínima mejora de la desaceleración o recesión en los EU. Esto aunado a la crisis de la deuda de Europa que llevó a los mega rescates por parte del FMI y los programas de austeridad derivados del condicionamiento de estos programas de ajuste. La recesión en Europa en 2012, ya es reconocida por voceros del Banco Mundial y el FMI (Krugman, 2012).[5]

Ante esto es claro que ya está presente una oleada proteccionista a nivel mundial que agravará las condiciones del comercio exterior especialmente en México, cuyo gobierno sigue empecinado en ser el campeón del libre comercio a pesar de los nubarrones y hechos en el sentido opuesto.

En efecto, EU a través de su presidente está acentuando su proteccionismo habitual llevando a cabo revisiones del comportamiento de sus socios comerciales como lo especificó en su plan de campaña en el que prometió mano dura contra socios comerciales desleales, en especial China, a cuyo vicepresidente abiertamente y en persona advirtió Obama de tales medidas (The New York Times, 2011).[6]

Es claro que la oleada proteccionista será mundial, como lo evidencia el Tratado de Libre Comercio que se pretende firmar con Brasil y en que el asunto es que le exigen a ese país la libre importación de los vehículos asiáticos y alemanes ensamblados en México por automotrices trasnacionales. Tal cosa acatando un acuerdo de complementación industrial firmado en 2003, en donde se asienta la condición descrita. Esta no quiere ser aceptada por Brasil que desea proteger a su población exigiendo mayor integración nacional en la producción de los vehículos. Es decir, Brasil es proteccionista y según evidencias recientes, se suman a esta revisión del ACE, Argentina y Uruguay.

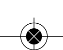
Resulta obvio pensar que Europa va a una recesión o desaceleración que los llevará a pensar en todo menos en el libre comercio multilateral. Asia y especialmente Japón y China han ejercido su proteccionismo de manera discreta y abierta, por lo que no es remoto suponer que lo recrudecerán aún más en las nuevas condiciones de la economía mundial, que no resultan ser en nada optimistas. América del Sur, con un Mercosur que se parece reforzar, realiza acciones proteccionistas como Brasil que en abril de 2012, establece cupos a las importaciones de automóviles; Argentina a su vez establece una Declaración Jurada Anticipada sobre Barreras al Comercio e Inversiones en su Informe Anual 2012. (IQOM, 2012).[7]

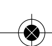
[5] Para un detalle actualizado de la crisis europea y su inminente recesión que incluye a EU, véase a Paul Krugman, *What Greese Means*. *The New York* Times, Opinion, 11 marzo 2012.

[6] En una visita oficial del Presidente de China a Washington en julio 16 de 2011, recogimos el discurso de Obama, en donde nota su amenaza a los socios comerciales de EU.

[7] Según la Empresa Inteligencia Comercial IQOM. También reporta trabas de EU al camarón congelado, a la tubería de cobre de México y a otros productos de China. Argentina, Uruguay rechazan el ACE55 y se unen a Brasil en su proteccionismo.







Independientemente de la satanización del proteccionismo, durante siglos, la realidad es que es hasta el siglo XXI la práctica más común a nivel mundial. El único país que dogmáticamente practica el libre comercio han sido los gobiernos mexicanos al servicio de las trasnacionales y el FMI.

Como reciente prueba de ello, el 11 de diciembre de 2011, se eliminaron los aranceles a productos chinos, perjudicando a las industrias nacionales textil, del cuero, calzado, juguetes, acero, muebles y otras. Como contrapartida el gobierno mexicano los instó a que llevaran a cabo complicadas demandas de dumping y comercio desleal. Es decir, la protección corresponde a cada quien. El Estado no interviene.[8]

Por otra parte el gobierno mexicano insiste en un tratado con Brasil, al igual que dieron a la publicidad el 9 de marzo de 2012, la intención de sumarse a las negociaciones de un Tratado Estratégico Transpacífico, (TPP), con lo que a decir del Subsecretario de Economía se atraerá inversiones y se diversificará el comercio. (La Jornada, 2012)

Este TPP beneficiará las operaciones automotrices, de autopartes; eléctricas y electrónicas, empacadoras, textiles, y otras. Todas ellas maquiladoras de exportación e importación que se encuentran muy interesadas en promover este tipo de tratados. Tal cosa ya que son las realmente beneficiarias, como lo señalamos anteriormente a través de sus negocios intrafirma. Lo que más llama la atención de este TPP es que deja fuera a China e incluye a las islas del Pacífico de las que se apoderó EU desde la II Guerra Mundial.

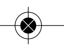
Lo mismo puede demostrarse del resto de los 14 tratados de libre comercio, firmados con grandes promesas para mejorar el empleo, el salario y la inversión, siendo que los índices de pobreza se han incrementado, el encontrar un buen empleo es muy difícil, y lo peor es que el mexicano vive en la inseguridad y miedo. Esto se aplica a la intempestiva firma de un Tratado Único con Centro América que surgió a partir del 1 de septiembre de 2012.[9] Por esto mismo, los candidatos presidenciales para el periodo 2012-18, deben incluir en sus proyectos de gobierno una revisión a fondo de la política comercial externa de México, tanto en comercio como en inversiones. Se debe reconocer que el Consenso de Washington nos ha llevado a una política económica que ha aniquilado a su industria local y a la agricultura para favorecer al capital extranjero. (Nuñez Estrada, Bonilla, y Ortíz Wadgymar, 2000).[10]

[8] Véase el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2011.

[9] No hubo discusión y poco se habló de este tratado que se suma a los ya firmados sin más propósito que lo ya enunciado. Véase. Diario Oficial de la Federación 1 de septiembre de 2012.

[10] Desde el año 2000 hicimos el libro en el que considerábamos muy urgentes tales cambios.





IV. Las nuevas relaciones económicas con EEUU

De lo anterior se concluye que la economía mexicana no está tan blindada ni tan estable como afirman las autoridades de manera triunfalista. Está basada en contratar más deuda externa que compromete el futuro del país y que finalmente hay que pagarla. Esto además de avanzar en la privatización de la energía que con esa deuda, es difícil no aceptar condicionamientos mayores. Es claro que este gobierno de avanzar en esta senda privatizadora y compromisos onerosos con el exterior.

Los vencimientos de las deudas internas y externas serán crecientes aun cuando a corto plazo se mantenga la economía con una reserva monetaria alta y un peso que ya se está volatilizando. Este peso subvaluado hasta diciembre de 2013, no era garantía de que ante una crisis global como la que enfrentan los EU en esa misma fecha, en que casi se declararon en moratoria y tuvieron que subir su techo de endeudamiento. La economía mexicana va a resentir los efectos de esa dependencia y los capitales golondrinos puedan salir ante la perspectiva de otra recaída de la economía mexicana como ocurrió en 2009.

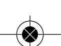
El futuro de la economía mexicana es incierto, en cuanto que dependerá de la austeridad recesiva con la cual Estados Unidos hagan frente a una deuda pública externa de 14 billones de dólares la cual según el Departamento del Tesoro dado a conocer en la prensa mundial llega a 14.5 billones de dólares lo cual implica requerimientos de reducción de importantes sumas de gasto público y de austeridad que hará que baje el precio de las materias primas y otros insumos. Se plantea una recesión mundial (El financiero, 2011).[11] La economía mexicana tendrá que seguir anclada a la recesión mundial.

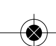
El gobierno de Peña consideró un éxito la política económica de Felipe Calderón y avanzará por el camino abonado por su antecesor.

Con la reforma constitucional de diciembre de 2013, se institucionaliza la apertura energética, con lo que habrá posibilidad de que en un tiempo determinado las empresas petroleras extranjeras se apoderen del petróleo y la electricidad, como parte esencial de las reformas estructurales de segunda generación, presionadas hacia los gobiernos neoliberales para completarlas. De igual forma, se seguirán firmando tratados de libre comercio, en especial el TPP, sin exigir reciprocidad de ninguna especie, lo que exclusivamente favorece a los negocios de importación e inversiones de nacionales en el exterior, que son ahora más poderosos. No habrá medidas para proteger a la actividad económica nacional especialmente a la producción alimentaria nacional, textil, siderúrgica, metal mecánica, calzado, marina mercante, comercio, etc. El petróleo se exportará con

[11] Según el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, la deuda de Estados Unidos se situó en agosto de 2011 en 14.5807 billones, superando el PIB de 2010 de 14.5265 billones de dólares.







cada año menor incidencia sobre la economía nacional. Los huecos de la renta petrolera se cubrirán con mayores impuestos y mayor deuda externa. Sin embargo, como en el TLCAN, las grandes compañías de *Fortune y Forbes*, seguirán concentrando la riqueza mundial.

Ante el proteccionismo mundial, el gobierno mexicano estará pasivo sin establecer aranceles aceptados incluso dentro de las salvaguardias de los Tratados de Libre Comercio.

El gobierno corporativo mexicano de Peña Nieto ya definió su relación con EU, mediante una negociación de profundización de la dependencia e integración a América del Norte, por lo que no se le exigirá a EU reciprocidad y trato digno y no de subordinado como ha sido el caso de los gobiernos anteriores. EU ya no debe ser notificado de que ha violado el TLCAN al construir el muro fronterizo y al proteger a su agricultura por encima de los acuerdos de la OMC. Por imponer un acuerdo forzado de compras de armamento a través del Plan Mérida que acentúo la violencia en la frontera; creando una guerra que costó muchas vidas y de lo que hubo destrucción y pocos resultados. Por ello, es necesaria una política exterior más activa en defensa de la Nación, una ratificación de acuerdos conforme a derecho y no en calidad de subordinación.

En estas condiciones el nuevo gobierno mexicano acepta proseguir en el ASPAN, el Plan Mérida y los capítulos del TLCAN referidos a migración, protección a la agricultura, textil, metalmecánica, petróleo, subsidios, embargos, restricciones fitosanitarias, prácticas monopólicas, maquiladoras, etc.

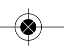
También quedarán pendientes la urgencia que se ejerza una mayor regulación y supervisión sobre un sistema financiero globalizado cuyo aporte al desarrollo del país es mínimo y sus abusos en negocios fallidos que han tenido que ser rescatados por el Estado siguen vigentes. La burbuja inmobiliaria, Fobaproa, carreteras, rescates y apoyos gubernamentales a empresas que operaron con derivados, así como cobros de comisiones, deben urgentemente reglamentarse. Esto al igual que los delitos financieros no sean catalogados como graves y a veces se solucionen con una simple multa. El periodo de amnistía dado por Zedillo a los defraudadores de Fobaproa, ya no será revisado y la deuda interna seguirá creciendo (El Financiero, 2013).[12]

Por lo pronto el 2013 fue un año de reformas neoliberales con un bajo crecimiento económico que se reconoce del 1.3%, dado que EU sólo lo hizo en 1.7%, a más de la desaceleración en la zona del Euro, e incluso China que bajó su crecimiento a 7.5% (Ve por más, 2013).[13]

[12] A esto hay que agregar 443,000 millones de pesos que se volvieron las deudas de los Estados, bajo el gobierno de Calderón, y las cuales con la reforma financiera se irán a deuda pública. Con esto crecerá la deuda neta (datos de la SHCP).

[13] Según pronósticos del banco "Ve por Más". El Banco Santander dio una previsión de crecimiento del PIB en México en 2012 de 2.2%. En enero de 2014 el Banco de México reconoció en un comunicado de prensa el 1.3 por ciento.







Se espera para 2014 un mayor crecimiento que puede darse en las cifras y en las cuentas de las grandes compañías monopolistas, merced a la fiebre de inversiones que se supone que vendrán a apoderarse del petróleo, pero esto tendrá un impacto muy pobre sobre la economía doméstica, especialmente sobre las clases de trabajadores desempleados y subempleados.

Para tener una idea aproximada de los efectos del TLCAN en los últimos 20 años presentamos los datos del Cuadro 3, en donde puede verse el valor de las exportaciones totales anuales (1995-2004). A este gran total le restamos los datos de manufacturas maquiladoras, obtenemos un nuevo saldo sin maquiladoras, hasta llegar a las exportaciones petroleras que las deducimos. Con esto obtenemos las exportaciones reales de México que son las que pueden llamarse nacionales. Resultan ser cifras bastante menores.

Cuadro 4
Exportaciones reales de México 1994-2004
(Miles de millones de dólares)

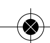
CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I	60.8	79.5	96.0	110.4	117.5	136.3	166.4	158.4	160.7	164.9	189.3
II	26.2	31.1	36.9	45.1	53.0	63.7	79.3	76.8	70.0	77.4	87.8
III	34.6	48.4	59.1	65.3	64.5	72.6	87.1	81.6	82.7	87.5	101.5
IV	7.4	8.4	11.6	11.7	7.1	9.9	16.8	12.7	14.4	18.6	21.4
V	27.2	40.0	47.5	53.7	57.4	62.7	70.3	68.9	68.3	68.9	80.1
VI	13.6	20.0	23.7	26.8	28.7	31.3	35.1	34.4	34.1	34.4	40.0

I.- Exportaciones totales anuales
II.-Menos maquiladoras.
III.- Saldo de exportaciones sin maquiladoras
IV.- Exportaciones petroleras
V.- No petroleras sin maquiladoras y sin exportaciones petroleras
VI.- Menos aproximadamente 50% de grandes empresas no maquiladoras, pero que Asociadas a la Exportación, Altex o Pitex, Ecex. Lo que queda son las exportaciones no subsidiadas o REALES. Es allí donde se ubica el exportador nacional.

Entre 2005 a 2012, las formas de presentación de los datos nos llevaron al Cuadro 4, en el que tomamos las exportaciones totales menos las de maquiladoras, concebidas como manufacturas y las cuales cubren el 80% de las exportaciones. Si a estas les restamos las petroleras, queda un saldo mínimo como reales o nacionales. Las petroleras que cubren un 13% del total vienen siendo los ingresos







externos que en mayor grado tienen incidencia en la economía doméstica nacional. El dato es solo para demostrar que el grueso del valor de las exportaciones es de negocios intrafirma de las trasnacionales, con un impacto mínimo sobre la economía doméstica. De allí que la renta petrolera sea la exportación que tiene mayor peso de nuestros ingresos reales del exterior y por ello la insistencia en no dejarla en manos privadas y extranjeras.

Cuadro 5
Exportaciones de México 2005 -2012
(Miles de millones de dólares)

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exp	214	249	271	291	229	298	349	370
-manufacturas	175	202	219	230	189	245	276	301
Saldo	39	30	41	61	40	53	73	69
-Ex petroleras	31	39	43	50	30	41	56	53
Export real	9	-9	-2	-11	-10	-12	17	16

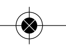
Fuente: Elaboración del autor con datos del Banco de México

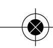
V. Pérdida de autosuficiencia alimentaria

Uno de los factores del que el TLCAN tuvo incidencia negativa fue sobre la producción agrícola nacional, que difícilmente pudo competir con el campo subsidiado de los EU y otros países que operaban con costos más bajos. En general pasados los años de transición que se dieron y que en muchos productos no se respetaron, las grandes cadenas agroalimentarias principalmente de EU se apoderaron del mercado nacional, volviendo altamente deficitaria la balanza alimentaria de México.

Por lo amplio del tema sólo lo mencionamos en general y nos valemos del Cuadro 5 para exponer los datos de la balanza de alimentos bebidas tabaco, que el 2005 era sólo de 88 mil millones de dólares, siendo en 2012 de 2 213. La dependencia alimentaria se incrementó y se debilitó el productor nacional principalmente de granos básicos como maíz, frijol, arroz, trigo, carnes, lácteos y muchos productos que quedaron en manos de las grandes trasnacionales.







Cuadro 6
Balanza de alimentos, bebidas y tabaco
(Millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1995	2528	2616	-88
1996	2930	3115	-185
1997	3324	3587	-263
1998	3507	3931	-424
1999	3790	4166	-376
2000	4143	5035	-892
2001	4228	5945	-171
2002	4449	6325	-1876
2003	4619	7003	-2348
2004	5169	8008	-2839
2005	5643	7688	-2045
2006	6871	8959	-2088
2007	7376	10535	-3159
2008	8467	11524	-3057
2009	8346	9884	-1538
2010	9552	11231	-1679
2011	11528	13333	-1805
2012	11699	13912	-2213

Nota: Las exportaciones incluyen azúcar, camarón, cerveza, café, carne legumbres, jugos, licores y otros. Las importaciones incluyen alimento para animales, carnes, conservas enlatadas vegetales, leche, licores, aceites, Pieles comestibles de Cerdo. (Chicharrón). Fuente: INEGI, Anuarios Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2005. pág. 627.

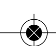
Cargill desde 1964 importa carne de res y cerdo, comida para animales Purina, y aceite de soya y maíz" Marielena Vega, Estrategia de Negocios. Cargill en Busca de Asociaciones. Excélsior. Sección Dinero. 26 de julio de 2006. También hay evidencias de que la carne de bovino se importó desde 1994 de EU, generando enormes pérdidas a los otrora exitosos ganaderos mexicanos, que no sólo abastecían el mercado interno sino que exportaban. Excélsior 27 de octubre de 2006.

VI. Reflexiones finales

El modelo de libre comercio, se explica como parte del nuevo capitalismo global, sustanciado por los teóricos del siglo XX como aceptar la nueva división in-







ternacional del trabajo en base a la exportación de procesos que van a países donde la mano de obra es muy barata y con ello bajan el costo de producción y permanecen en un mercado muy competido en el que se van quedando cada vez menos empresas y se van generando los oligopolios que dominan la economía global. Dentro de esto el libre comercio es pieza clave para que libremente puedan operar los oligopolios sin la intervención o control del Estado. Este se supedita a las empresas globales y les brinda todo tipo de facilidades y exenciones y estímulos para que incrementen su tasa de ganancia. Es decir gobiernos corporativos.

El criterio fundamental es la competitividad, vista como reducción de costos y precios a nivel internacional como empresas líderes del mercado. Esto implica bajar costos de materia prima, mano de obra y otros elementos del costo; dentro de lo cual la empresa que monopolice las nuevas tecnologías y las grades cadenas de publicidad masiva serán quienes se apoderen del mercado y eliminen a las empresas carentes de la tecnología punta.

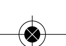
En este contexto, la apertura al exterior de México, se inició desde 1982 con la crisis de la deuda externa que dejó López Portillo de 82,000 millones de dólares y que para renegociar dicha deuda, se tuvo que firmar una carta de intención con el FMI a través de cuya cláusula citada en este capítulo, que muy clara la revisión de la política comercial de México. Visto así, fue una presión del exterior, como lo fue el ingreso de México al GATT en 1985 y posteriormente el TLC. Ambas cosas se hicieron mediante grandes gastos publicitarios y promesas de que México iba a entrar al primer mundo e iba a ver enormes inversiones y abundante empleo y salarios para todos los mexicanos.

La conclusión general que demostramos en este trabajo es que no fueron ciertas estas promesas, sino que por el contrario se desarticuló la industria y la agricultura, generándose desempleo y emigración, aparte de economía informal, narcotráfico, delincuencia, contrabando, piratería y demás distorsiones provocadas por el libre comercio. Lo importante de destacar es que la apertura al exterior de México fue radical y en contexto internacional severamente proteccionista, como se demuestra en las leyes comerciales norteamericanas y los subsidios agrícolas del 2001. Las restricciones fitosanitarias y las barreras a la migración que evidencian que a pesar del TLC continúan los problemas con EU. Se demuestra que mientras México ofreció libremente su mercado, los EU, agudizaron su proteccionismo y su nacionalismo.

El debate y la exposición del TLC en 1994, exponen un tratado que busca la reciprocidad en las tres partes signatarias. Se establecen plazos de desgravación que no se respetan, pues las importaciones aumentan en forma más elevada que las exportaciones y se inunda en mercado de textiles, carnes, alimentos enlatados, bebidas y granos, aparatos eléctricos y electrónicos, metalmecánicos, de comercio y servicios diversos.

La Industria automotriz, es la gran ganadora de los tratados de libre comercio, especialmente con el que se refiere a la Unión Europea, (TLCUEM). Apro-

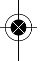




vechando esas alianzas estratégicas, la gran industria automotriz globalizada, empieza a hacer negocios intrafirma y distribuciones por alianzas comerciales de automóviles y sus partes a los propios EU, a México y a Latinoamérica. Comercio triangular, maquilas, y se usa a México como trampolín del comercio entre empresas asociadas. Lo mismo puede aplicarse al caso de Japón y a los países de APEC.

La gran cantidad de firmas de tratados de libre comercio con distintos países del mundo, un total de 44, sólo significaron actos de cooperación de los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox al proyecto del ALCA promovida por Bush, puede decirse que fue una forma de complacerlo y ganarse su reconocimiento. Recientemente es el TPP, visto como nueva versión del ALCA y que excluye a China de las islas del Pacífico. La política comercial externa de México se enfoca a avanzar en ese proyecto favoreciendo salida de inversiones de México al exterior en forma creciente. A pesar de estos tratados, tenemos déficit comercial con la mayoría de los países y zonas económicas, por lo que más que el auge exportador que se pregona, ha sido auge importador.

En el sector agropecuario, pese a que se dijo que estaba protegido por 12 años, se intensificaron las importaciones y se dejó a este sector a las libres fuerzas del mercado, y no se pudo competir con productos agrícolas estadounidenses subsidiados en su país. La lucha económica no tomó en cuenta las enormes asimetrías entre un campo abandonado por BANRURAL (anulada) y una CONASUPO (anulada). Es decir un gobierno que dejó el campo a su suerte.

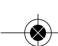


Granos básicos como el arroz es desplazado por el que se importa de los Estados Unidos, precisamente de Arkansas, en donde está el mayor subsidio por ser la tierra del ex presidente Clinton. A parte están importando triangularmente, arroz, maíz y fríjol de diferentes partes de Asia, principalmente de Tailandia, Filipinas e Indonesia. Gran parte de esos productos los mandan para ser enlatados. A su vez la Monsanto siembra en México e importa maíz transgénico.

Por el contrario, siguieron las restricciones fitosanitarias al atún, al aguacate hass, dulces mexicanos, carne de cerdo, (la consideraron nociva); hortalizas y frutas, (variable el mercado como siempre). Muchos productores agrícolas independientes no pudieron con las enormes reglas fitosanitarias, de empaque y embalaje y de calidad ISO 9000 y otros certificados de calidad que solo grandes empresas exportadoras gracias a su enorme poder económico y tecnológico cumplieron con tan altas normas. De allí que muchas exportaciones agrícolas hayan caído en manos de grandes comercializadoras extranjeras y *brokers* con nexos en los EU.

Otro de los evidentes efectos del libre comercio sobre la economía mexicana fue la pérdida total de la soberanía alimentaria. Con esta que de todos modos es deficitaria, se trataba antes de incluir alimentos manufacturados como empacados o enlatados.

México depende cada vez más de estos productos traídos del exterior por lo que no puede hablarse de que el TLC haya propiciado la independencia agropecuaria.



A este respecto, surgen las grandes importadoras de todo tipo de productos, pero que en lo agropecuario, sobresalen la Cargills, Nestlé, Monsanto, Pepesico, FEMSA, las tequileras, cerveceras y de otras bebidas alcohólicas, latas y conservas y desde luego carne refrigerada y empacada, como la Kentucky y Mc Donalds, que dominan el mercado.

La automotriz por el contrario, encontró en los tratados de libre comercio las bases para su consolidación y su crecimiento a nivel global. Gracias a ellos lograron hacer alianzas estratégicas con Europa a parir del TLCUEM y vender sus productos en México y en América Latina, realizando comercio triangular.

La industria automotriz fue fundamentalmente de maquiladoras y de auto partes, por lo que gozaron de los regímenes especiales que les ofreció el Gobierno Mexicano y sus ganancias fueron fenomenales. Lo mismo puede decirse de la eléctrica y la electrónica.

La industria eléctrica y electrónica fueron las más beneficiadas con los tratados de libre comercio. En su mayoría de grandes consorcios extranjeros, aprovecharon excelentemente los bajos costos de la mano de obra barata y la total desregulación por parte del Estado para distribuir, usando como trampolín a México, productos a muy bajo precio, especialmente a Estados Unidos y América Latina.

Esta industria operó a través del sistema de maquiladoras y se benefició con los estímulos fiscales y de otro tipo que el gobierno mexicano les otorgó dentro de las legislaciones del TLC, ALTEX, PITEX y ECEX (ahora bajo el esquema IMMEX). Desde luego con cargo al erario mexicano. Cabe aclarar que en su mayoría son empresas extranjeras.

La reforma energética permitirá que empresas extranjeras terminen por apoderarse de la energía, especialmente del petróleo. Como siempre el gobierno promete muchas cosas buenas al pueblo, pero para comprobar su incumplimiento e insistir que fue un éxito, véase el ejemplo del TLC.

VII. Bibliografía

Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. (1995). México: Presidencia de la Republica.

(4 de Agosto de 2011). *El financiero*, pág. 3.

(18 de julio de 2011). *The New York Times* , pág. 1.

(10 de Marzo de 2012). *La Jornada*.

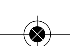
(16 de Agosto de 2013). *El Financiero*.

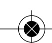
(16 de Agosto de 2013). *Ve por más*.

Aguilar Monteverde, A. (1979). *Dialéctica de la Economía Mexicana.* México: De nuestro tiempo.

Aguilar, A., & Carmona, F. (1977). *El Milagro Mexicano.* México: De nuestro tiempo Amin, S. (1974). Acumulation in a World Scale. *Monthy Review Press , I y II.*







Anima Puentes, S., & Mendoza Pichardo, G. (2007). Las relaciones comerciales de México y la Unión Europea a seis años del Tratado de Libre Comercio. *Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior , 57* (4), 324-337.

Araiza Márquez, Michelle;. (2011). *Hacia una evaluación preliminar.* México: FCPYS, UNAM.

Banco de México. *Política Monetaria.* Banco de México.

Blanco, H. (2005). *Las negociaciones de México conn el mundo.* Washingtong D.C.: Fondo de Cultura Económica.

Blanco, H. (30 de Junio de 2011). Menos del 1% de las firmas concentran exportaciones. *Excelsior* , pág. 11.

Chambers, E., & Smith, P. (2004). *Nafta in new millennium* . San Diego: University of California Press.

Chomsky, N. (2004). *Poder y terror: reflexiones posteriores al 11/09/2001.* Barcelona RBA.

El desarrollo desigual. (1980). México: Nuestro Tiempo.

Gambrill, M. (2006). *Diez años del TLCAN en México.* México D.F: CISAN, UNAM.

Gambrill, M. (2006). *Diez años del TLCAN en México.* México: CISAN, UNAM, IIE, Facultad de Economía.

IQOM. (4-12 de Abril de 2012). Obtenido de IQOM.

Krugman, P. (11 de Marzo de 2012). What Greese Means. *The New York Times* .

La compra venta de México. (2002). Plaza & Janés.

Nuñez Estrada, H., Bonilla, A., & Ortíz Wadgymar, A. (2000). *Cambios urgentes en la Política Económica.* D.F, México: PAC.

Nuvelo Urdanivia, F. (2002). *Hacia la evaluación del TLC.* México: Porrúa-UAM Xochimilco.

Ortiz Wadgymar, A. (1990). *La integración comercial de México con Estados Unidos, alternativa o destino.* D.F, México: Siglo XXI.

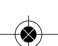
Ortíz Wadgymar, A. (2011). *México en ruinas: el impacto del libre comercio.* México D.F: IIE- UNAM.

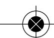
Salinas de Gortari, C. (2000). *México un paso díficil a la modernidad.* México D.F.: Plaza&Janes.

Saxe Fernández, J. (1980). *Petróleo y estrategia.* México: Siglo XXI.

Weintrub, S. (2005). *NAFTA´S impact on North America: First decade for strategyc and International Studies.* Washington DC: CSIS.







III. La política industrial en los tiempos del TLCAN





*Mauricio Millán**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: luces y sombras para el sector industrial

SUMARIO: I. Introducción. II. Globalización e industrialización. III. Una aventura llamada TLCAN. IV. Política Industrial en el marco del TLCAN. V. Luces y sombras para el sector industrial a 20 años del TLCAN. VI. Hacia una política industrial dinámica, flexible y de largo plazo. VII. Bibliografía.

I. Introducción

El primero de diciembre de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, quizás el más importante en su momento, entre México, los Estados Unidos y Canadá. En aquel entonces, se planteó que con su firma se alcanzarían los resultados previstos por la teoría tradicional, pues el Acuerdo permitía que cada economía firmante se especializara en los sectores con mayores ventajas comparativas.

En aquella época, se preveía que el Tratado tendría repercusiones importantes en varios ámbitos. Los análisis y los analistas asumieron que el acuerdo produciría incrementos significativos en las exportaciones mexicanas a largo plazo, sobre todo en aquellas dirigidas a los Estados Unidos, argumento basado en gran medida en los efectos positivos y automáticos del libre comercio sobre el crecimiento.

Sin embargo, si bien se esperaba que con el Tratado existieran sectores ganadores y perdedores, el común denominador era que las ganancias superarían a las pérdidas, de tal suerte que los ganadores compensaran a los perdedores y mejorara de ese modo la situación en el conjunto. Los resultados no han sido

* Vicepresidente en Consultores Internacionales, S.C.

contundentes en este sentido, debido como veremos, a que *no se acompañó la apertura con una política industrial clara y orientadora*, sino que por el contrario, se dejó a su suerte a varios sectores productivos.

Si bien hubo una gran capacidad de negociación "hacia afuera", *la gran oportunidad que se nos vuelve a presentar es ahora hacerlo "hacia adentro"*, y generar cadenas productivas sólidas.

II. Globalización e industrialización

México ha transitado por dos políticas de desarrollo industrial: Sustitución de importaciones (1940-1980) y crecimiento orientado a la exportación (1985-1995); veamos brevemente cada una de ellas.

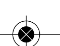
El Modelo conocido como Sustitución de Importaciones, surgió como consecuencia de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y de los resabios de la Gran Depresión buscando reducir el déficit comercial vía la industrialización (Solís, 2000) (Villarreal, 2005). El mecanismo fue favorecer y proteger a los sectores productivos nacionales, incentivando su desarrollo. Sus principales características fueron:

— Proteccionismo
— Alta regulación
— Fomento a la industria "infante" mediante la política comercial y fiscal
— Subsidio a los insumos

En general, el modelo tuvo éxito, el crecimiento promedio fue de 6.5 % anual y el tipo de cambio se mantuvo estable, entre otros factores. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, sus defectos estructurales se evidenciaron al no contemplar la exportación como elemento de dinamismo (sesgo antiexportador), no auspiciar el desarrollo competitivo de otros sectores como el agrícola, el cual quedó desprotegido, y ser un mecanismo de protección a la ineficiencia interna. Su terminación se fija a finales de los setenta y principios de los ochenta, con el boom petrolero y la crisis de la deuda.

Por su parte, el cambio de paradigma de desarrollo industrial que implicó la apertura comercial y la implantación del modelo de crecimiento orientado a la exportación, representó un giro de 180 grados en la política de desarrollo, pasando del proteccionismo a la apertura total. En estricto sentido, la política de apertura descansa en la contribución de las exportaciones manufactureras al crecimiento, debido al dinamismo de la demanda mundial por este tipo de bienes, el comportamiento de sus precios y la transferencia tecnológica que, teóricamente, posibilita el escalamiento de las cadenas productivas y la generación de empleo mejor remunerado. Un ejemplo ya clásico





es el de las economías asiáticas, cuyo destacado desempeño económico se ha basado en el dinamismo de las exportaciones manufactureras.

La liberación comercial, teóricamente, está asociada a la eficiencia económica de todos los factores de producción. Esto es, la teoría sugiere que al generar una mayor apertura comercial, es decir, disminuir e incluso eliminar la discriminación entre los mercados interno y exterior, los factores productivos del país se reasignarán.

Con ello, por un lado, habrá una sustitución de los productos y servicios generados al interior, en los que no se es competitivo, por importaciones a un precio menor. Por otro lado, habrá un incremento en la producción de aquellos bienes y servicios en los que se cuenta con una ventaja comparativa.

La teoría sugiere entonces, que habrá un efecto ingreso (derivado de la posibilidad de un mayor gasto de la población) y un efecto sustitución (derivado de la variación en los precios relativos y por tanto de los bienes consumidos). En este sentido se esperaría un aumento en el bienestar de la población nacional e incluso de la población mundial (Krugman & Obsfeld, 2012).

Lo cierto es que el análisis teórico arriba descrito, fue realizado desde la óptica de la estática comparativa, es decir un análisis en el que la dinámica no es considerada y las relaciones intersectoriales son parciales o aisladas. Al ampliar la perspectiva, la dinámica, los tiempos y formas en que se desarrollen estos cambios, tienen una alta injerencia en el desarrollo económico de un país o de una región.

El hecho es que la demanda de los bienes y servicios en los que un país es altamente competitivo podría disminuirse debido a los avances tecnológicos, a la demanda de nuevos productos más amigables con el medio ambiente, a la desaparición de actividades económicas asociadas e incluso a cambios en la preferencia de los consumidores derivados de una moda. De hecho, la evidencia sugiere que la velocidad a la que se genere la apertura, también tiene alta relevancia en el desarrollo económico del país en cuestión.

En todos los casos, la apertura económica genera ganadores y perdedores, lo que puede implicar un proceso de movilidad social, misma que puede no ser del todo pacífica. Es por ello altamente relevante, que estos procesos se encuentren ligados a una política industrial y comercial. La primera, que dé auge y el soporte adecuado a los sectores exportadores, pero además que permita el desarrollo de aquéllos con alto potencial y genere un buen ambiente para la innovación y los nuevos negocios, tanto con capital nacional como extranjero.

Esto último podría ser de alta relevancia, no sólo porque permitiría la creación de capacidades competitivas en el país, sino porque permite la creación de nuevos empleos, el desarrollo de infraestructura, la modernización y facilita la integración del país con el resto del mundo.

Por otra parte, la política comercial debe modular el ritmo con el que debe darse la apertura, para garantizar que aquellos sectores que estén destinados a ser sustituidos por las importaciones tengan una transición más suave; además, debe brindar tiempo para que los sectores industriales en general puedan desarrollarse

y especializarse en nuevas habilidades, y se apropien de nuevas tecnologías que permitan una mayor competitividad y la permanencia en el mercado.

En México, sin embargo, la política industrial se sujetó a los esfuerzos por estabilizar a la economía, impuestos por el Consenso de Washington ante la crisis de la deuda y la espiral inflacionaria de la década de los ochenta. Los mecanismos adoptados fueron: la desgravación unilateral, la desregulación a la inversión y un mayor fomento al modelo de maquiladoras que desde los años sesenta se había instalado en la frontera norte. Cabe señalar el campo no fue parte de la ecuación. La política industrial de la apertura en esa época consistió en:

— Una apertura indiscriminada orientada a la estabilizar la economía vía importaciones baratas.
— Crecimiento basado en la exportación de manufacturas.
— Apertura a la inversión extranjera en maquiladoras
— Liberalización y desregulación

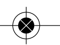
La apertura comercial fue exitosa en reducir la espiral inflacionaria y se ganó acceso a nuevos mercados, pero la ausencia de una política de fomento industrial provocó que la industria nacional no pudiera enfrentar la competencia externa.

Ahora bien, un punto de inflexión en la política de apertura comercial lo significó la firma del TLCAN. El Tratado muestra dos características determinantes, por un lado la apuesta hacia un único mercado de exportación buscando aprovechar las ventajas comparativas que representaban la vecindad, el flujo no oficial de mano de obra, el desarrollo de la industria maquiladora y la apreciación cambiara. Por otro, el Acuerdo significó el abandono tácito de la política de industrialización vía el fomento al interior, dejando a las "fuerzas del mercado internacional" el desarrollo de los sectores mejor preparados para la competencia que representaba el satisfacer al mayor mercado del mundo con las ventajas arancelaras únicas en su momento. La decisión de política fue embarcarse en una suerte de ruta de desarrollo.

III. Una aventura llamada TLCAN

A 20 años de la entrada en vigor del TLCAN, y con el fin de responder si el Tratado fue concebido a partir de una visión de largo plazo para el país, se vuelve necesario analizar cuáles eran las condiciones nacionales e internacionales al momento del inicio de la negociación y la firma del Acuerdo. Para el caso mexicano, es primeramente necesario contextualizar que el país había sufrido, hasta entonces, la peor crisis de su historia. La crisis de la deuda obligó a México, junto con la mayoría de los países latinoamericanos, a realizar una transformación radical en su modelo económico.





El cambio de orientación en la economía se tomó debido a los resultados del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que desembocó en la crisis de 1982. Así, a raíz de la crisis económica de principios de la década de los ochentas, caracterizada por altas tasas de interés, la caída del precio del petróleo, altos índices de inflación, así como por el enorme peso de la deuda externa, México inicia un proceso de reestructuración económica en el que se replantea el modelo de crecimiento de sustitución de importaciones y se adoptan, en breve tiempo, medidas tales como la apertura comercial, la liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas, el fomento del sector exportador y la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica, que le permitieran actuar conforme al naciente proceso de globalización que se vivía en el entorno internacional.

Cabe destacar que la orientación hacia el modelo exportador fue una suerte de imposición por parte de los organismos financieros y la banca internacional (el llamado Consenso de Washington), toda vez que sólo mediante su adopción sería posible seguir contando con financiamiento para el pago de la deuda externa, principalmente para hacer frente a los vencimientos en el corto plazo; es decir, el que México virara hacia el enfoque exportador y favoreciera la desregularización no fue necesariamente una decisión tomada desde la convicción.

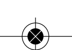
Durante la década de los ochenta, la inflación promedió 69.7 %, alcanzado un pico dramático en 1987 con un nivel de casi el 160 %. La situación económica era poco alentadora, al grado que la pobreza, en su nivel moderado, afectaba al final de la década, en 1989, al 47.8 % de la población, mientras que el 18.8 % estaba en situación de pobreza extrema; de aquí que ésta sea conocida como "la década pérdida", o, como recientemente fue llamada por el Secretario de Hacienda, Dr. Luis Videgaray, "una gran fábrica de pobreza".[1]

En el año de 1982, el gobierno se vio incapacitado para cumplir con sus compromisos financieros del pago de servicio de la deuda, por lo que inició un proceso de reorientación del modelo económico, buscando reestructurar el aparato productivo, saneando las finanzas públicas. Se eliminaron subsidios y comenzó el proceso de fusión, liquidación y privatización de las empresas paraestatales que el gobierno no consideraba prioritarias, buscando también diversificar las exportaciones, medidas que dieron como resultado la reforma económica nacional.

Es con estas adversas condiciones como antecedente que en el año de 1990, tras una reunión entre los Presidentes de Estados Unidos y México, se instruyó a los encargados en materia de comercio iniciaran consultas hacia un posible tratado de libre comercio. México ya había accedido al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1986, en seguimiento a la hoja de ruta marcada por el Consenso de Washington, pero este paso era mucho más ambicioso, au-

[1] Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, en el vigésimo aniversario de la autonomía del Banco de México. 14 de octubre de 2013. SHCP.





nado a representar una herramienta para explotar el modelo exportador, combatir los niveles de inflación y mostrar a México como una nación abierta y convencida de que el fenómeno globalizador era la vía más rápida al desarrollo.

Es necesario destacar que por otro lado también existían ciertas condiciones que motivaban a alcanzar un acuerdo, preferentemente en el menor tiempo posible. El Presidente George H. Bush lograba autorización en 1991 del congreso estadounidense para un proceso *fast-track*, mientras que el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney buscaba apurar los tiempos de aprobación del tratado por cuestiones de agenda política; ninguno de estos líderes de sus países al momento de lanzar la negociación, ni sus respectivos partidos políticos, estarían gobernando para cuando el acuerdo entró en vigor en 1994.

Esta celeridad en las otras partes (ambas por cuestiones políticas) pudo ocasionar que desde el lado mexicano, el TLCAN se mostrara como una ventana única de oportunidad, una especie de ahora o nunca, situación que propiciaría que quizás el análisis no fuese todo lo profundo que debía ser, y cuya visión consistiese en resolver sólo los problemas en el corto y mediano plazo, cuando un acuerdo de esta naturaleza debía ser visto en el horizonte de los próximos 20, 30 y 50 años, acompañado por análisis como: ¿es el modelo exportador la herramienta para el desarrollo además del crecimiento? ¿Tiene México una base industrial sólida para capitalizar el potencial del acuerdo o se busca sólo impulsar el modelo maquilador? ¿Qué políticas deben impulsarse para generar valor agregado en la industria mexicana y ganar con ello competitividad?

Cierto es que la apertura comercial fue uno de los pasos más importantes dentro del cambio de estrategia económica; con ello, se esperaba un proceso de transformación interna en el que las empresas y sectores se verían obligadas a producir de manera competitiva para responder a las exigencias de calidad, precio y servicios por parte de los demandantes tanto nacionales, pero sobre todo extranjeros. Si bien muchas empresas se transformaron y lograron sobrevivir, muchas otras cerraron o quebraron al no poder enfrentar la nueva competencia.

En el papel, la nueva estrategia económica buscaba generar el desarrollo por medio de un incremento sustancial en las exportaciones no petroleras, específicamente de manufacturas, planteando como un muy importante mercado objetivo el de Estados Unidos, el cual en aquellos tiempos implicaba altas restricciones derivadas de su tendencia proteccionista. Dentro de los primeros resultados de esta política se obtuvo un crecimiento moderado, pero se esperaban mayores montos de inversión para poder financiar el crecimiento.

La realidad tras veinte años ilustra que el TLCAN resolvió los problemas en el corto plazo y encajó a la perfección dentro de la visión anti-inflacionista de los gobiernos posteriores a la década de los ochenta pero no ayudó a generar valor agregado a la industria mexicana, ya que careció de una política industrial, que detonara un proceso de articulación de las cadenas productivas. Por el contrario, a pesar de que las exportaciones han aportado al crecimiento, los números pueden ser una cortina de humo, toda vez que cer-

ca de ¾ partes de lo que hoy México exporta es importado, por lo que el principal sector exportador es la industria maquiladora.

IV. Política industrial en el marco del TLCAN

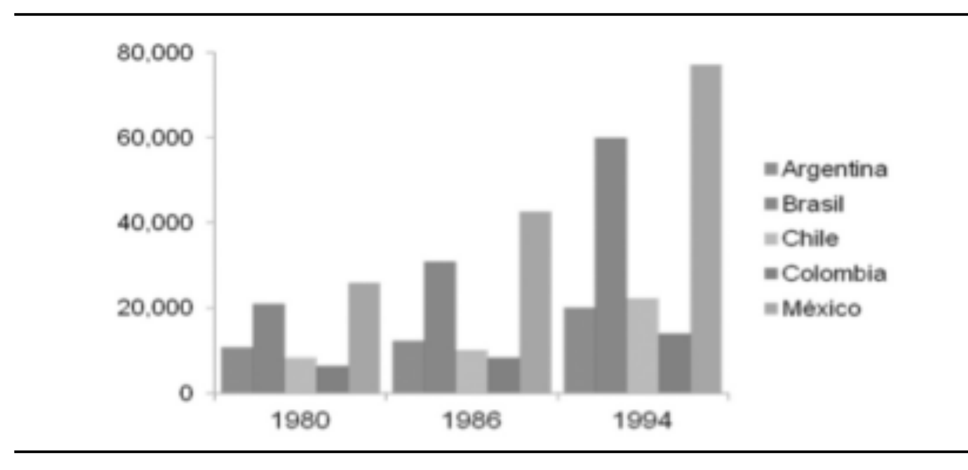
La adición de México al TLCAN puede analizarse, en un amplio espectro, como parte de la estrategia de desarrollo económico iniciada a mediados de la década de 1970. Se trataba de la promoción de las exportaciones como mecanismo de crecimiento de la producción.

Desde los años 50 y hasta mitad de los años 70 del siglo XX, el país al igual que el resto de Latinoamérica, basó su modelo económico en la sustitución de importaciones. El modelo colapsó y hacia principios de la década de los ochenta, se suscitó una de las más fuertes crisis económicas en la historia.

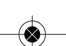
El cambio de paradigmas se hizo entonces aun más apremiante. Se pasó de una economía cerrada a una economía liberalizada, con una apertura al exterior. Se privatizaron las empresas públicas y se inició un proceso de desregulación.

En 1986, México ingreso al GATT como parte de esta estrategia de liberalización y apertura total hacia el mundo y pocos años después, en 1992 se firmó el TLCAN, mismo que entró en vigor en 1994. Rápidamente México se convirtió en la principal economía de exportación de América Latina, aprovechando la inercia y su ubicación geográfica respecto de Estados Unidos.

Grafica 1
Exportaciones de países seleccionados de Latinoamérica
(millones de dólares constantes de 2005)



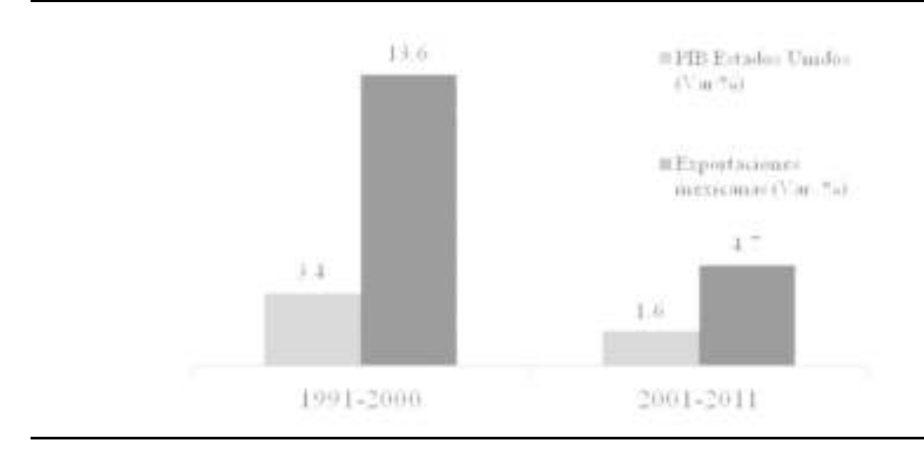
Fuente: Elaborado con datos de la UN Statistics Division.



Si bien, los resultados hacia 1994 parecían alentadores, el cierre de ese mismo año mostró la debilidad del modelo. Es cierto, la política económica de México se basó en una estabilización de los principales indicadores macroeconómicos, como la inflación y el déficit presupuestario, con buenos resultados, pero el modelo exigía una fuerte demanda de insumos importados que fue generando un déficit comercial inmanejable, al menos con un tipo de cambio artificialmente manipulado. La depreciación del tipo de cambio a finales de 1994, dejó de manifiesto las debilidades de la promoción de exportaciones ante desequilibrios internos.

Un elemento que tardó un poco más en hacerse presente fue la posibilidad de shocks externos de demanda. Entre 1994 y 2002, la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos pasó de 84 % a 88 %, es decir aumentando la concentración de éstas en un único destino. Sin embargo, mientras que entre 1991 y 2000 el PIB de Estados Unidos creció a razón de 3.4 % en promedio anual, las exportaciones mexicanas crecieron 13.6% anual. Pero desde 2001 y hasta 2011, el PIB de Estados Unidos creció a un ritmo de sólo 1.6 % anual en promedio, lo que generó que las exportaciones crecieran únicamente 4.7 % en promedio por año.

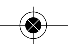
Gráfica 2
Relación entre la tasa crecimiento del PIB de Estados Unidos y la tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas



Fuente: Elaborado con datos de la UN Statistics Division.

Lo cierto es que desde 2003 ha disminuido paulatinamente la participación de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, respecto del total, pasando





de 87.6 % en 2003 a 77.6% en 2012, sin que esto haya significado una disminución del valor de las exportaciones hacia dicho destino.

Pero por otro lado, la apertura comercial no ha permitido una mayor participación de los productos manufactureros e industriales en el grueso de las exportaciones. Si bien es cierto, su valor se ha incrementado, al cierre de 2012 representaban 77.7 % del total, esto es 3 puntos porcentuales por debajo de la participación en 1994.

Tabla 1
Valor de las exportaciones en los años 1994 y 2012

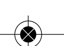
	Primarios	Sector extractivo	Gas, petróleo y combustibles	Productos manufact.	Otros	Total
			1994			
MDD	3,920.7	391.2	7,269.0	48,747.4	71.1	60,399.4
(%)	6.5	0.6	12.0	80.7	0.1	100.0
			2012			
MDD	22,481.1	4,989.6	52,100.3	288,163.1	2,971.7	370,705.8
(%)	6.1	1.3	14.1	77.7	0.8	100.0

Fuente: Elaborado con datos de Banxico.

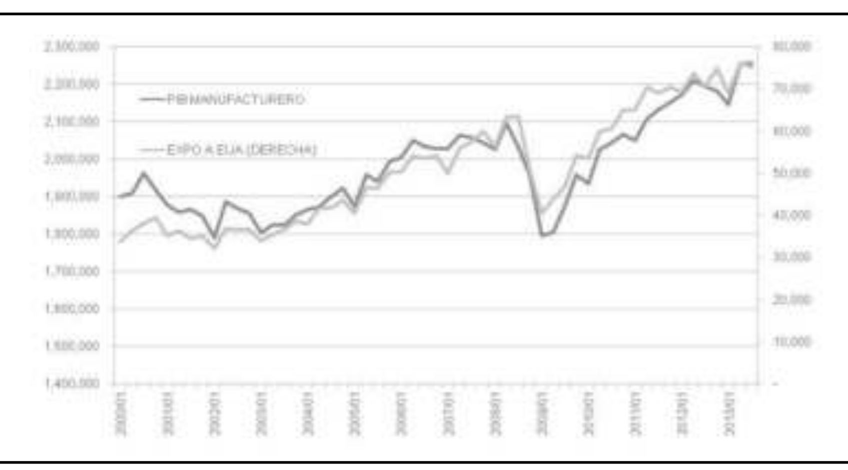
La apertura mediante el TLCAN abrió una ventana hacia insumos más competitivos, a mejores precios e incluso que no se producían en el territorio nacional. Así, entre 1994 y 1999 las importaciones procedentes de Estados Unidos se duplicaron, pasando de 53.9 mil millones de dólares a 105.3 mil millones de dólares y llegando hasta 185.1 mil millones de dólares en el año 2012, creciendo a un ritmo de 7.7 % en promedio al año.

Lo anterior, ha estado estrechamente ligado a la desgravación arancelaria y a la eliminación de barreras no arancelarias al comercio internacional con Estados Unidos y Canadá. Un proceso que si bien es cierto fue paulatino, con la finalidad de dar tiempo a aquellos sectores menos competitivos, no fue lo suficiente para permitir una transición más suave, la razón es sencilla, no hubo una compatibilidad entre la política comercial y la política industrial. Así mismo, no se tomaron en cuentas las diversas asimetrías entre los sectores e industrias mexicanos y norteamericanos (Villerreal, 2004).





Gráfica 3
Exportaciones a Estados Unidos y PIB Manufacturero
(millones de dólares)



Nota: PIB Manufacturero (Millones de pesos del 2008). 2013: al tercer trimestre Exportaciones totales a EUA (Millones de dólares. 2013: ene-nov).
Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

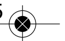
Uno de los fenómenos más importantes sobre la apertura comercial, es que ésta no ha sido moderada, ni se ha circunscrito sólo a los países con los que se tienen acuerdos comerciales. El mayor impacto de la apertura ha sido la relación comercial con China, país con el cual no se tiene un tratado comercial, y al que se le importaron en 2012 más de 56.9 miles de millones de dólares, esto es más de 12.2 miles de millones de dólares que lo importado de toda Europa, región con la que sí existe un tratado comercial.

Lo anterior implica que hemos ido más allá de la establecer y aprovechar las ventajas competitivas que nos representan los acuerdos comerciales. Nos hemos abierto más intensamente que los propios promotores del libre comercio, pero sin un visión clara, sin estrategia y sin proyecto de desarrollo.

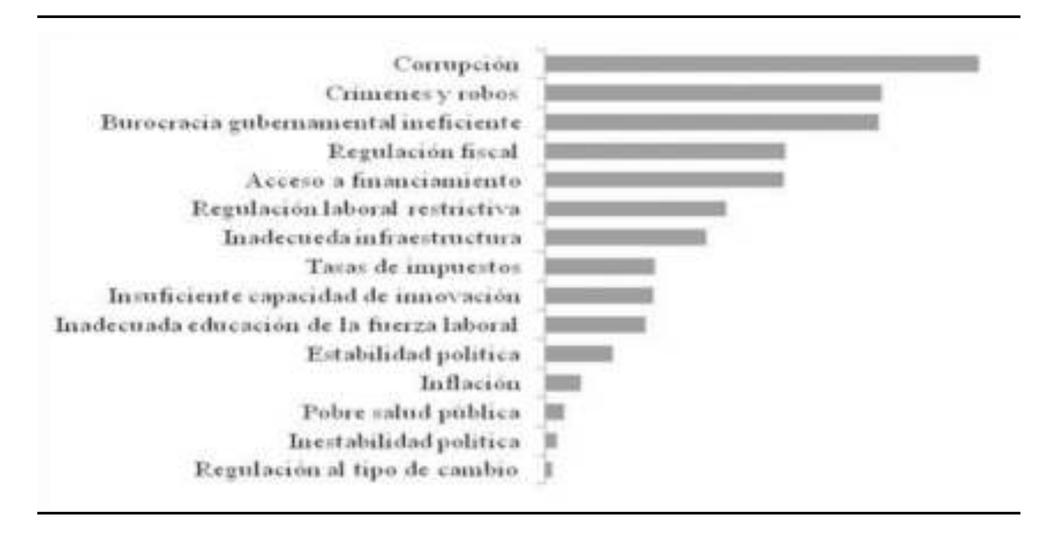
En este contexto, a 20 años de haberse pactado el TLCAN, no se han creado las condiciones suficientes para una mayor competitividad de las diferentes industrias mexicanas. Continúan existiendo diferentes fallas de mercado y obstáculos internos que impiden una competencia equilibrada con las empresas de Estados Unidos, principalmente.

Según datos del World Economic Forum (WEF), los mayores problemas para hacer negocios en México son la corrupción, crímenes y robos, burocracia ineficiente, regulación fiscal, el acceso a financiamientos, regulación laboral, infraestructura, altos impuestos, la baja capacidad de innovación y el nivel educativo de la fuerza laboral.





Gráfica 4
Principales obstáculos para hacer negocios en México



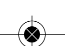
Fuente: Elaborado con datos del WEF. World Competitiveness Report 2013-2014.

Es altamente relevante la adecuación de una estrategia, que vincule la actual política comercial con la instrumentación de una política industrial adecuada, que tenga como objetivos el incremento de la competitividad y la productividad, la generación de valor agregado, sobre todo en las etapas pre-producción y post-producción, que permita contar con capital humano especializado, con financiamientos preferenciales y certeza jurídica.

Otro de los elementos más importantes es la consolidación del mercado interno, mismo que podría reunir la masa crítica de consumidores para productos de alto valor agregado y permita a los pequeños productores ser competidores de grandes marcas transnacionales que compiten en los mercados locales.

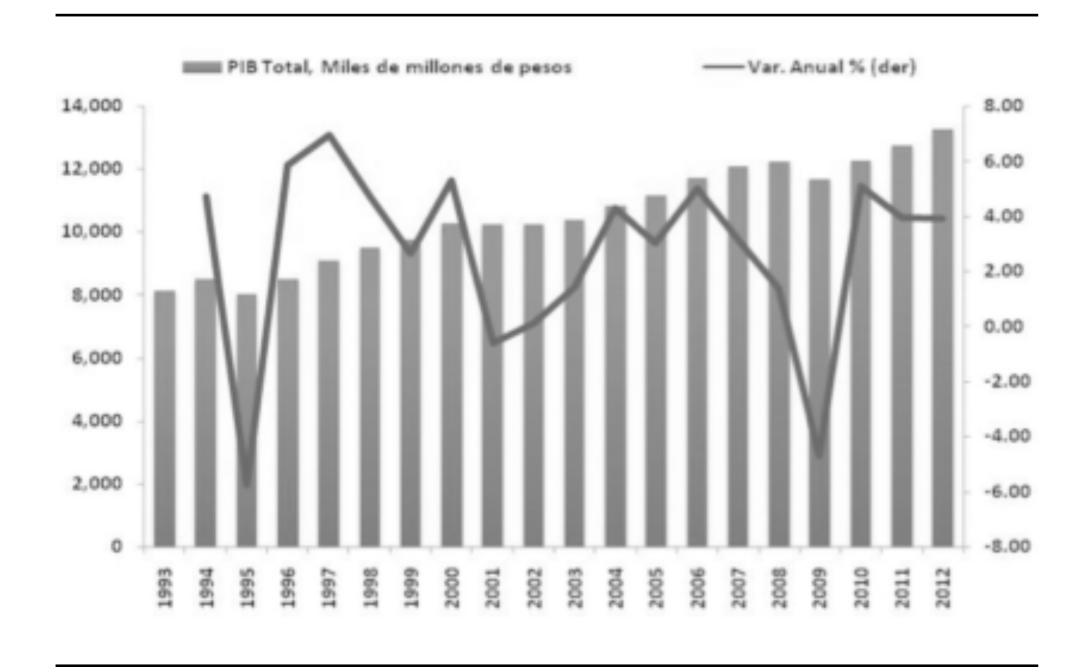
V. Luces y sombras para el sector industrial a 20 años del TLCAN

La siguiente sección contiene una rápida revisión de la dinámica y comportamientos de las principales variables económicas durante los 20 años de vigencia del TLCAN. Como se podrá advertir, durante los primeros años los resultados fueron prometedores, pero a su vez circunstancias especiales, internas y externas han mermado los avances en algunos sectores del desarrollo



En el año 1993, el Producto Interno Bruto (PIB) del país era de 8.1 billones de pesos, y para el año 2013 el PIB es de 13.2 billones de pesos. Durante este periodo México ha crecido de forma decreciente, en el período 1995-2000 el país creció 3.3% en promedio anual, entre 2001-2006 el crecimiento fue de 2.2%, y en los últimos seis años 2007-2012 la economía creció 2.1%.

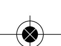
Gráfica 5
Producto Interno Bruto Total de México entre 1993 y 2012
(PIB, en miles de millones de pesos, a precios de 2008)



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

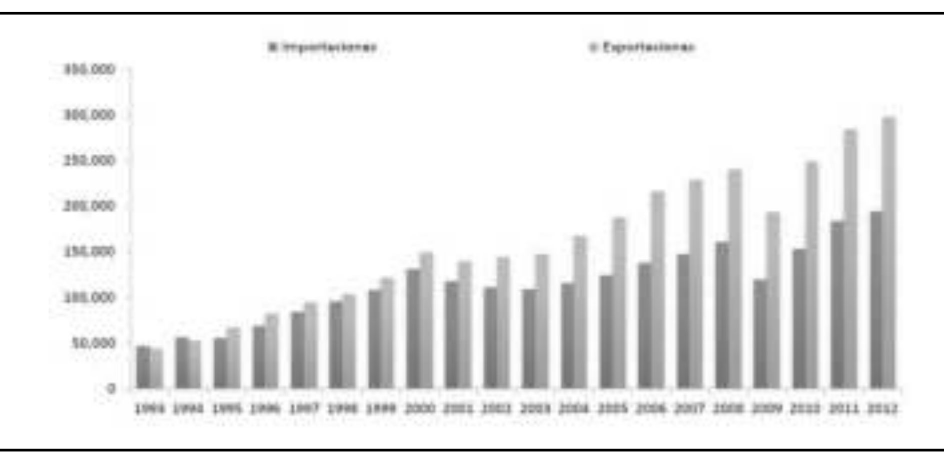
El comercio exterior con Estados Unidos y Canadá ha crecido de manera considerable. En 1993, México exportaba hacia ambos países 44,420 millones de dólares e importaba 46,470 millones, lo que le representó un déficit comercial de 2,050 millones de dólares.

Actualmente, México tiene un superávit comercial de 103,762 millones de dólares con los dos países miembros de TLCAN, gracias a que en el 2012 exportó 298,763 millones de dólares y únicamente importó 195,000 millones. Dentro del TLCAN, México realiza el 96.3% de su comercio con Estados Unidos y el restante 3.7% con Canadá.





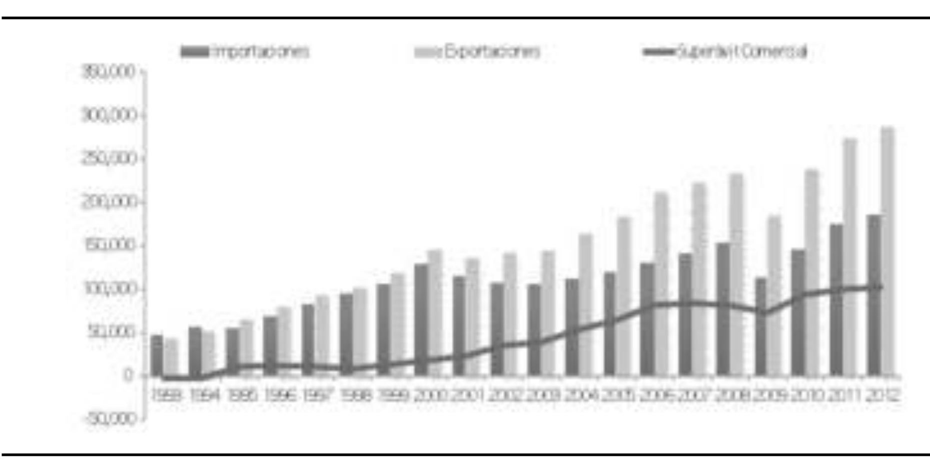
Gráfica 6
Comercio Exterior de México con Estados Unidos y Canadá
(Cifras en millones de dólares)



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

Desde 1995, México ha tenido un superávit comercial con Estados Unidos. En ese año, el saldo favorable del comercio exterior fue de 11,362 millones de dólares y en el 2012 el superávit se incrementó a 102,714 millones.

Gráfica 7
Comercio Exterior de México con Estados Unidos
(Cifras en millones de dólares)



Fuente: Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

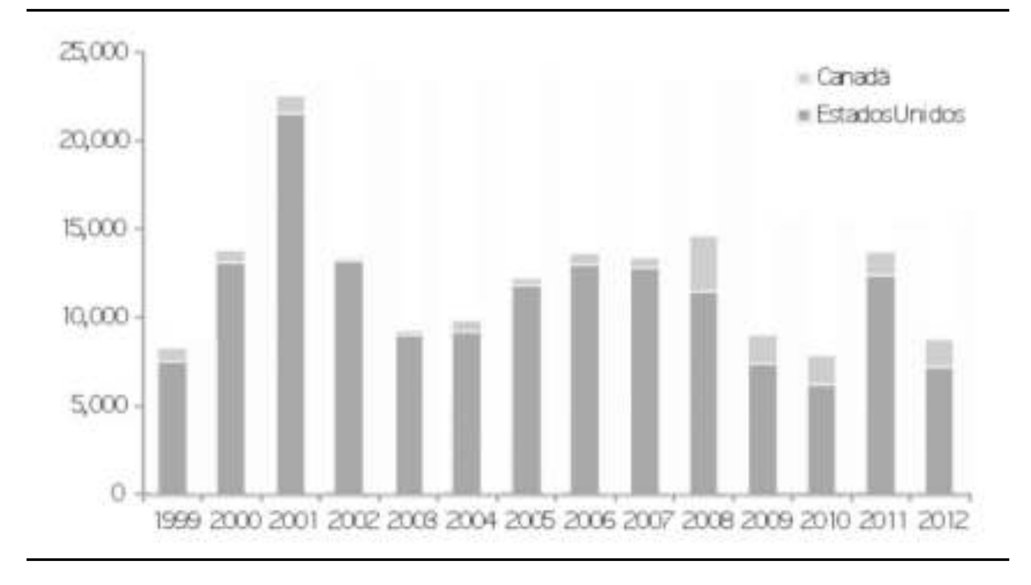




Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos y Canadá hacia México han tenido un crecimiento ligero pero constante. En 1999 la IED de ambos países fue de 8,246 millones de dólares y en el año 2012 se reportaron 8,781 millones.

Del año 2000 al 2012 la IED de Estados Unidos se incrementó en 7.9%, promedio anual, y la IED de Canadá se incrementó 41.5%. Durante este período, la inversión de Estados Unidos en México ha representado el 91.4% de la inversión total realizada por ambos países.

Gráfica 8
Inversión Extranjera Directa de Estados Unidos y Canadá hacia México (millones de dólares)



Fuente: Secretaria de Economía.

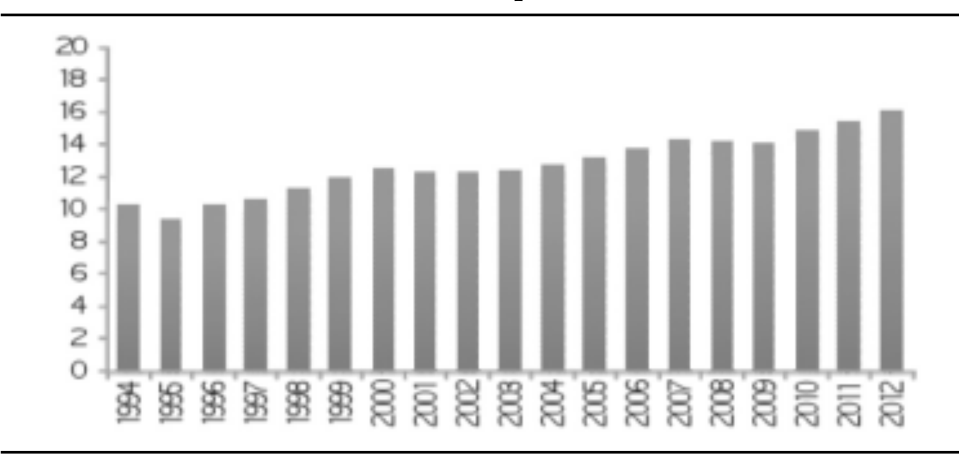
En lo que respecta al empleo formal, el número de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha crecido en las últimas dos décadas. En 1994, el instituto tenía 10.1 millones de trabajadores asegurados y esta cifra ha venido incrementando hasta alcanzar los 16.01 millones, actualmente.

Desde 1994, el crecimiento promedio anual de los trabajadores asegurados en el IMSS ha sido del 2.7% al año, es decir, su crecimiento ha sido muy similar al crecimiento anual de la economía que dentro del mismo período también creció al 2.7% anual.

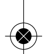




Gráfica 9
Trabajadores asegurados en el IMSS
(millones de personas)



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social.



En 1983 el ingreso per cápita en México era de 2,468 dólares anuales[2] y en 1993 aumentó a 5,802 dólares, durante esta década previa a la entrada en vigor del TLCAN el ingreso por habitante medido en dólares creció a un ritmo de 8.9 % anual. Para 2003, el ingreso per cápita alcanzó los 7,080 dólares; no obstante, el ritmo de crecimiento fue mucho menor, un 2.0 % anual. En 2012, el ingreso por habitante anual para una persona en el país era de 10,059 dólares, lo que implica que durante el periodo que va de 2002 a 2012 el crecimiento medio anual fue de 3.1 por ciento.

Lo anterior si bien podría mostrar que la entrada en vigor del TLCAN no ha acompañado de manera más contundente al desarrollo económico y social del país, es importante tomar en cuenta que a la par de un fortalecimiento del sector exportador, se incrementó la vulnerabilidad económica a choques externos, sobre todo en términos financieros. Recordemos que la década de los años noventa se caracterizó por la sucesión de crisis financieras en diferentes países (efecto dragón, efecto samba, efecto tequila); de manera particular, en el nuestro, los efectos fueron desastrosos, ni siquiera superados por la crisis internacional de 2009.

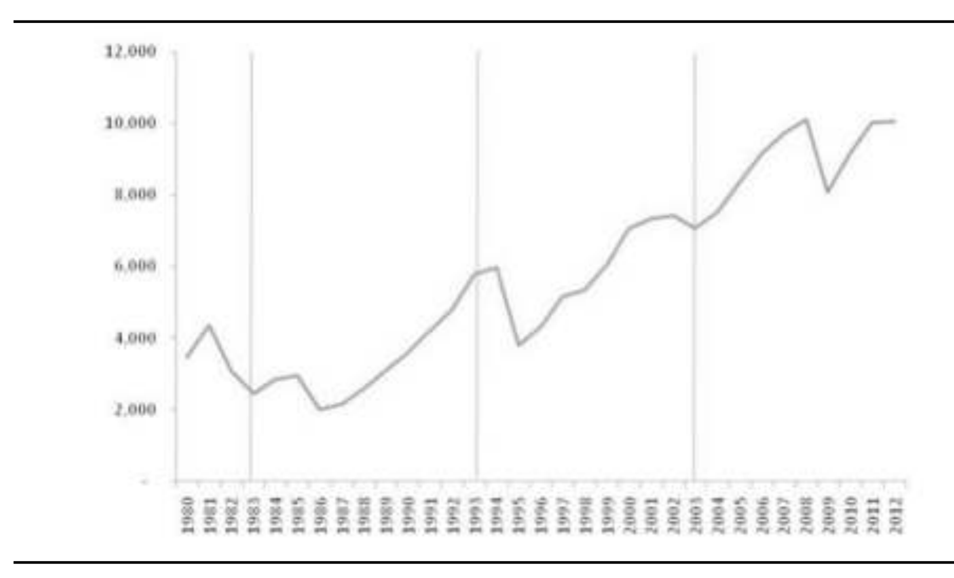
Esta vulnerabilidad tiene un origen particular, y que vale la pena destacar, la apertura comercial del país iniciada en los años ochenta, aparte de ser indiscriminada y prácticamente unilateral, no se acompañó con una apertura del

[2] Las cifras se refieren a PIB per cápita en dólares corrientes, según el Fondo Monetario Internacional.



sistema financiero, el cual se encontraba estatizado. La apertura financiera vino en la primera parte de los noventa, paralela a la firma del TLCAN, pero no como estrategia simbiótica, y sólo quedó en la extranjerización de la banca comercial y el debilitamiento de la banca de desarrollo, hoy en día tan necesaria.

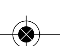
Gráfica 10
Ingreso anual per cápita (PIB)
(Cifras en dólares corrientes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

En este escenario de debilidad, la participación de la banca de desarrollo ha sido insignificante y la banca privada ha disminuido su capacidad de intermediación financiera. En materia de inversión extranjera, pese al TLCAN, hemos perdido atractivo en comparación con otras economías. China se ha vuelto ya no solamente receptora, sino también inversora. De hecho, a principios de la presente década, la Inversión Extranjera Directa (IED) de China en Brasil equivale al 50% de la IED que recibió México en total. Desde 1993 China ha sido el principal receptor de IED entre los países en desarrollo, pero la importancia relativa de las empresas transnacionales en su economía ha ido disminuyendo paulatinamente a medida que el país se desarrolla y las empresas chinas crecen y adquieren nuevas capacidades.

De igual forma, la apertura económica sin estrategia y la ausencia de política industrial han impedido la generación suficiente de empleos. Mientras que en el 2000 se absorbía el 14.9% de la Población Económicamente Ac-



tiva, para el 2010 sólo capta el 12%. El gran problema aterriza en que las personas que no encuentran empleo, laboran en el sector informal produciendo competencia desleal, falta de ingresos para el gobierno y corrupción. Esta situación comienza a ocasionar diversas fisuras en la economía nacional que debilitan y distorsionan los mercados.

Los países que tienen política industrial y visión de largo plazo han logrado niveles de alta competencia y valor de la industria, que no necesariamente se reflejan en un incremento constante en la participación del PIB nacional sino especialmente en los encadenamientos con los sectores de servicios y comercio, resultado de integraciones productivas y apoyos a la innovación y el desarrollo tecnológico. Naciones como Corea, China, India y Brasil impulsan políticas industriales activas y explícitas para promover la competitividad de las industrias y los sectores industriales. Cuando se tiene una política industrial es posible mejorar la eficiencia de los recursos y coordinar las acciones para competir en el ámbito internacional.

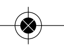
VI. Hacia una política industrial dinámica, flexible y de largo plazo

En la economía mexicana, como ocurre en cualquier economía más o menos desarrollada, el sector industrial ha provocado efectos destacables sobre la productividad, la competitividad y, obviamente, sobre el crecimiento, el ingreso y el bienestar. Al menos desde la década de los setenta, la industria manufacturera ha contribuido en la formación del valor agregado, en el comercio exterior y en el empleo. Es indudable que este sector se ha convertido en una de las columnas vertebrales del crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y científico y, a partir de la apertura comercial, de las exportaciones. De igual forma, los empleos manufactureros sobre todo los ligados a la alta tecnología, registran las más altas remuneraciones y prestaciones, lo que está ligado al grado de especialización y a la capacitación recibida por el personal ocupado.

En particular, a partir de la entrada en vigor del TLCAN el desempeño de la industria se toma como uno de los elementos relevantes que determinan el patrón de crecimiento y se asocia, al mismo tiempo, con la eficiencia general del sistema económico en cuanto a la competitividad —en todos sus ámbitos pero en especial al regional— y la generación de un mayor nivel de bienestar vía la ocupación y la obtención de ingresos.

La forma tradicional de medir la importancia de las exportaciones en el crecimiento, es a través de su participación en el producto, —relación basada en las cuentas nacionales—, mientras que en 1993, en términos reales, la contribución de las exportaciones al PIB fue de 9%, en el año 2012 pasó a representar el 18% del total. No obstante esta situación, surge un cuestionamien-



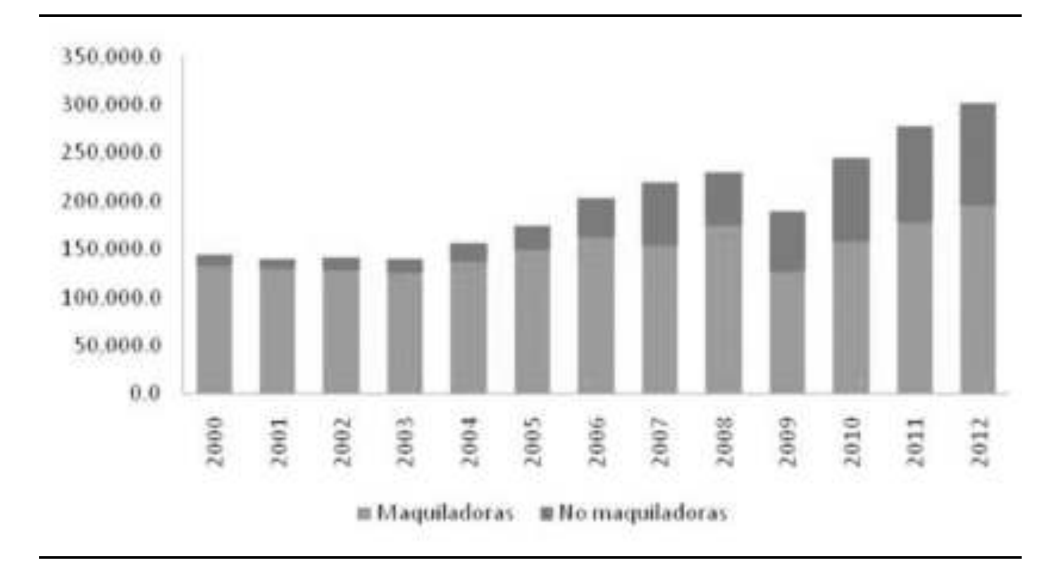


to importante: si las exportaciones mexicanas han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, ¿cómo es que el producto no ha crecido en respuesta de una manera más contundente?

Una de las respuestas más destacadas, es el bajo valor agregado de las exportaciones manufactureras mexicanas, lo que ha conducido a que no se esté generando una sinergia productiva entre dinamismo exportador y efectos multiplicadores en el resto de los sectores productivos. Éste fenómeno descansa fundamentalmente en el alto contenido importado de las exportaciones, derivado de la naturaleza de nuestro aparato exportador manufacturero, que se sustenta en el modelo de manufactura de ensamble.

La manufactura de ensamble (o maquiladora) consiste en la importación temporal de insumos, sobre todo las piezas que componen el bien, para ser "transformadas (ensambladas)" a efecto de que se integre un bien o producto nuevo, que posteriormente es exportado al país consumidor. Bajo este modelo, el contenido nacional del bien lo representan principalmente la mano de obra y los insumos que se lleguen a incorporar, cuya contribución en relación al valor del bien exportado es ínfimo.

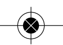
Gráfica 11
Exportaciones manufactureras 2000-2012
(millones de dólares)



Notas: De 2000 a 2006 se refiere a la suma de los programas IME y PITEX. A partir de 2007 al programa IMMEX.

Fuente: Con información de Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (Index).





Desde la entrada en vigor del TLCAN, ha destacado de manera significativa la participación de los productos "manufacturados" por la industria maquiladora, en el total de las exportaciones manufactureras. El mayor auge se registró en los primeros años de la década iniciada en el año 2000 en la que más del 90% de las exportaciones manufactureras fueron realizadas por la industria maquiladora, sin embargo, para el 2010 la participación se ha reducido a niveles del 65 %. Este fenómeno se debe en parte al crecimiento en importancia de la industria automotriz mexicana, la cual no goza en general de los esquemas de industria maquiladora, si bien si accede a los programas de fomento como los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) que facilitan la importación de insumos.

Cabe señalar, sin embargo, que no sólo la industria maquiladora de exportación —que es un esquema especial en nuestro país—, muestra esta situación, también se manifiesta en procesos de manufactura nacional, debido a la escasa oferta de insumos nacionales o a su baja calidad o alto precio que los hace desmerecer ante los insumos importados. Debido a esto, muchas de las exportaciones mexicanas muestran un grado de integración nacional relativamente bajo.

Para medir el contenido importado de las exportaciones manufactureras, es necesario un análisis detallado del contenido nacional a lo largo de la cadena de valor. Una medida que nos puede dar luz de este fenómeno, es el valor de las importaciones de bienes intermedios (los que representan insumos) respecto del total de las importaciones. En términos de su valor en dólares, esta relación ha fluctuado entre el 77 y el 75% durante el periodo 2005-2012, esto en pocas palabras significa que aproximadamente ¾ partes del valor de las exportaciones es importado.

Es de destacar, así mismo que en las últimas décadas, las exportaciones no sólo se han dinamizado, sino que han experimentado una importante recomposición estructural destacando la preponderancia de las exportaciones manufactureras con alto y medio contenido tecnológico, las cuales pasaron de 16,108 millones de dólares en 1993 a 91,679 millones en 2012, es decir crecieron más de cinco veces. De igual forma su contribución en el crecimiento debido al dinamismo de la demanda mundial por este tipo de bienes, el comportamiento de sus precios y la transferencia tecnológica que, teóricamente, posibilita el escalamiento de las cadenas productivas y la generación de empleo mejor remunerado. Un ejemplo ya clásico es el de las economías asiáticas, cuyo destacado desempeño económico ha descansado en el dinamismo de las exportaciones manufactureras de alta tecnología.

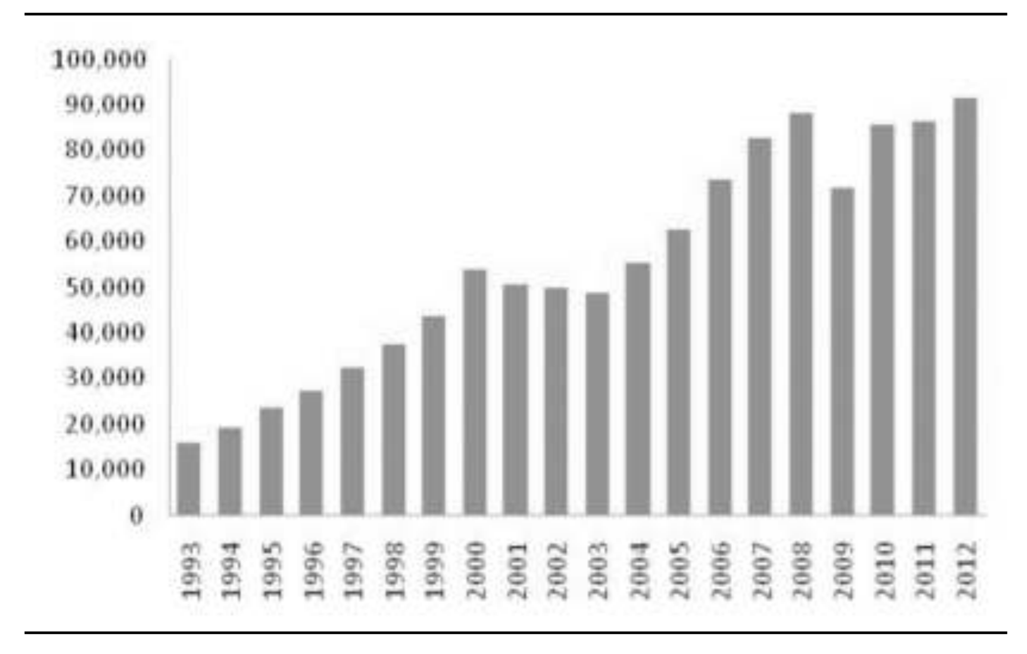
También es de destacar que a raíz del propio Tratado se presenta una recomposición en la estructura del tipo de industrias que realizan estas exportaciones, siendo empresas maquiladoras las que realizan esta labor. Así, mientras que en el año de 1990 el 27.5% del comercio total (exportaciones e importaciones) de este tipo de bienes se realizaba a través del régimen de importación temporal (que incluía en aquel entonces programas especiales como Maquiladoras y PITEX), para 1994 la participación ya representaba el 58.1 % y para 2011 (con el

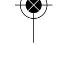




esquema IMMEX) el 75.2 % del comercio de bienes de alta tecnología, lo que implica que el país si bien en el papel es un exportador de bienes manufacturados de alto valor agregado, en la realidad es un ensamblador. La razón principal de este fenómeno es la desarticulación de las cadenas productivas internas, fenómeno que vino a la par de la apertura comercial.

Gráfica 12
Exportaciones manufactureras de alta y media tecnología
(Cifras en millones de dólares)

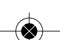




Nota: Se refiere a capítulos 29,30,85,88 y 90 del sistema armonizado.
Fuente: Con información de INEGI.

No obstante que en las últimas dos décadas, el sector exportador mexicano ha experimentado un dinamismo y una transformación extraordinarios donde dominan las exportaciones manufactureras, ha crecido la brecha entre exportaciones y producto, lo que indica la debilidad del sector exportador para impulsar el crecimiento económico. En este contexto, la capacidad de las exportaciones de dinamizar la economía se refuerza si estas amplían el mercado interno. Ello depende del valor agregado nacional contenido en las exportaciones, el cual ha venido disminuyendo conforme se desarticulan cadenas productivas vía la importación de insumos intermedios.

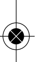




Se requiere pues una política de estado con una visión integral, que a su vez distinga las principales capacidades y potencialidades de las regiones económicas del país, particularizando los proyectos y políticas de fomento, dado que en cada región tiene sus propias dotaciones, condiciones, ventajas y desventajas.

En este contexto, gran parte del éxito industrial que han obtenido naciones emergentes en los últimos años, se debe a la implementación de políticas industriales. Naciones como Corea, China, India y Brasil impulsan políticas industriales activas y explícitas para promover la competitividad de las industrias y los sectores industriales. La apertura, con la fuerza de la globalización, conllevó a que muchas naciones optaran más por instrumentos de políticas que por una gran estrategia (una visión) de política industrial de mediano y largo plazos. Entretanto, algunos países emergentes diseñaban e impulsaban políticas industriales explícitas, ganando mayor participación en el mercado y la economía mundiales.

La rapidez de los cambios tecnológicos y su vinculación con los procesos industriales y toda la cadena de suministros, junto a la integración comercial y financiera de la economía mundial y, los competidores emergentes, están reiterándole a las naciones con potencial industrial la vigencia y la utilidad de la política industrial, pero apuntalando ahora otros enfoques. La misma Unión Europea ha señalado que la industria debe colocarse en el centro del escenario para que Europa pueda seguir siendo un líder económico mundial. La estrategia busca impulsar el crecimiento y el empleo mediante el mantenimiento y el apoyo de una base industrial fuerte, diversificada y competitiva, ofreciendo empleos de calidad, bien remunerados y contribuyendo con el decremento de emisiones de carbono.





La política industrial mexicana ha transitado, a diferencia de otros países, por etapas incipientes. Desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado, y hasta su agotamiento en finales de los setenta, el modelo de sustitución de importaciones dominó la política de fomento, fue exitoso ciertamente, pero endeble. Con la apertura económica, el modelo a seguir fue el de atraer inversiones extranjeras, pero sin una estrategia de vinculación con los sectores productivos nacionales.

Destacan en este sentido casos como el de Corea del Sur, China o Brasil, que antes de competir internacionalmente, ya había avanzado y consolidado instrumentos de política industrial que les permitieron expandir sus exportaciones. En México, sólo algunas ramas como la industria automotriz han avanzado hacia la integración.

La ausencia de política industrial en nuestro país, por el contrario, ha beneficiado la importación de insumos y bienes finales, a través de una política de desregulación y desprotección arancelaria indiscriminada, y el uso del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y no como válvula reguladora de los desequilibrios externos.

La política industrial debe ser horizontal, flexible, dinámica y de largo plazo. Horizontal para abarcar a todos los sectores donde México puede ser competitivo, desde la alta tecnología, hasta la agroindustria e incluso el turismo





que es también un sector productivo. No se trata nuevamente de privilegiar sólo algunos sectores, mucho menos los ya maduros como el automotriz, ni seguir con la idea de atraer inversiones extranjeras en forma de maquiladoras, así sean de alta tecnología; sino también a aquellos sectores que pueden lograr niveles altos de competitividad y generación de empleo bien remunerado, fortaleciendo sus cadenas productivas internas. Asimismo, debe ser flexible para adaptar sus instrumentos a las tendencias y las necesidades específicas de cada sector y región; dinámica y sostenible en el tiempo.

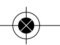
Nuestro país pasó de la etapa de la sustitución de importaciones a la de atracción de inversiones, con un énfasis importante en la inversión extranjera, recursos que no han creado un profundo vínculo con la industria nacional por la falta de acciones dirigidas a una verdadera absorción tecnológica que nos permita, como en el caso de Corea, avanzar en nuestro propio desarrollo tecnológico. México aún está lejos de los estadios a los que han llegado países más avanzados en términos de efectividad en sus políticas de fomento, y que son competencia directa como Brasil, Corea y China.

En este sentido, no hemos transitado hacia una etapa de mayor desarrollo de la industria. De aquí surge nuevamente la pregunta, sobre si el sector industrial está preparado para avanzar en el desarrollo sectorial que requiere, lo anterior ante los nuevos retos que representa un escalamiento en el Tratado y la posibilidad de pertenecer al Acuerdo Transpacífico conocido como TPP.

Para nuestro país, resulta importante que se desarrolle un ambiente propicio para la innovación y desarrollo, ya sea con capital nacional o extranjero, que sea la punta de lanza para la fabricación de productos de alto contenido tecnológico y valor agregado. Para todo lo anterior, es necesario que esté debidamente soportado por un gasto gubernamental realizado con precisión quirúrgica, transparente y destinado a la construcción de infraestructura necesaria, a la capacitación, al desarrollo de programas anticíclicos, que fomente, a través de las compras gubernamentales a las PyMES, que sea compatible con el desarrollo sustentable.

La oportunidad de avanzar en el desarrollo económico está todavía presente. La estrategia debe ser bidireccional, crecer hacia adentro sin desatender el comercio exterior. Ello se logra con un mayor encadenamiento de procesos productivos que agreguen valor a nuestras exportaciones mediante la innovación; y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, el esquema de compras gubernamentales se destaca pero no es suficiente, se debe fomentar el crédito (para lo cual ya se ha avanzado con las reformas estructurales), la inversión interna basada en la articulación con las grandes empresas, la eficiencia regulatoria y los incentivos fiscales apropiados.

Una política industrial explícita es una pieza clave para la reconstrucción del mercado interno y para construir un nuevo proyecto de país. Más allá de los aportes económicos que pueda producir para el incremento del PIB nacional y el posicionamiento internacional de la marca "México", sus beneficios se



pueden palpar en el incremento del empleo formal, que ofrece ingresos dignos a los mexicanos, estimula el desarrollo y la integración sectorial y regional, promueve la innovación tecnológica para empresas más tecnificadas y, lo más relevante, genera una distribución del ingreso más equitativa.

Consecuentemente con lo anterior, los retos de una política industrial son (Consultores Internacionales, 2012):

— Mejorar los niveles de crecimiento industrial y económico del país y consolidar su posicionamiento internacional en el mediano y largo plazos.

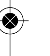
— Fortalecer el mercado interno, ampliar y diversificar el comercio exterior.

— Incrementar la eficiencia productiva y la competitividad empresarial y del país.

— Generar suficientes empleos formales y bien remunerados.

En suma, la política industrial debe ser una política de desarrollo, por lo tanto de Estado y de largo plazo. El horizonte de acción es amplio, y los objetivos claros: crecimiento sostenido, generador de empleo y bienestar.

México merece una industria sólida, creativa y altamente productiva, por lo que es necesario ver “hacia adentro” para lograr consolidar el exterior.



VII. Bibliografía

Consultores Internacionales, S. (2012). *México la ruta del progreso: plan de acción para una política industrial flexible y dinámica 2012-2013.* México: CONCAMIN.

Katz, I. (1998). *La apertura comercial y su impacto regional sobre la economía mexicana.* México: Miguel Ángel Porrua.

Krugman, P., & Obsfeld, M. (2012). *Economía Internacional. Teoría y Práctica.* Pearson.

Solís, L. (2000). *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectiva.* México: Fondo de Cultura Económica.

Villarreal, R. (2005). *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial Financiero.* México: Fondo de Cultura Económica.

Villerreal, R. (2004). *TLCAN 10 años después: experiencias de México y lecciones para América Latina, hacia una estrategia de competitividad sistémica de desarrollo.* Bogotá: Norma.






*José Salvador Meza Lora**

Tratado de Libre Comercio Norteamericano y la industria maquiladora: 20 años de estrecha vecindad

SUMARIO: I. Introducción. II. Un antes y un después del TLC en la industria maquiladora. III. El TLC y la industria maquiladora. IV. ¿Qué significó el TLC?: una mayor dependencia del mercado norteamericano. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Las expectativas generadas a principios y mediados de 1990 por la puesta en marcha del TLCAN eran muy grandes. Se esperaban grandes beneficios económicos, especialmente para México. Se hablaba de ventajas comparativas, de la explotación de economías de escala y del aumento en los flujos de inversión extranjera directa. A 20 años de distancia de la aplicación del TLCAN las expectativas estuvieron muy lejos de cumplirse.

El Tratado de Libre Comercio Norteamericano fue firmado en 1993 como una estrategia del gobierno federal para detonar el crecimiento económico por la vía de una mayor integración al mercado norteamericano, consecuente con el planteamiento neoliberal que profesaba el gobierno federal, esa decisión no se acompañó de una política industrial clara y orientadora, simplemente se optó por dejar al libre juego de las fuerzas del mercado la actividad productiva. Por la vía del abandono gradual, el gobierno federal se abstuvo de intervenir en el establecimiento y aplicación de una política industrial que incidiese de manera

* Profesor de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).





decisiva en la asignación de los recursos nacionales, y de los que se esperaba, provendrían del exterior.

En efecto, si se analizan los Planes Nacionales de Desarrollo desde 1996, hasta hoy en día, se observa que esos programas oficiales que supuestamente debían mostrar el camino a seguir para el logro del tan ansiado crecimiento económico, en sus lineamientos de política industrial solo dejaban ver meras generalidades y valores entendidos. No consideran apoyos concretos para industrias particulares ni se plantean sectores privilegiados ni prioridades industriales para el país; mucho menos se establecen cuáles son las necesidades requeridas para el sector industrial en la formación de recursos humanos y de investigación y desarrollo tecnológico. Si bien, en algunos apartados de esos planes se habla de la instrumentación de políticas y el escalamiento de la producción hacia manufacturas de alto valor agregado, como lo fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, no se plantean programas específicos, ni planes, ni objetivos, ni tiempos, por lo que la supuesta instrumentación quedó como letra vacía, a discrecionalidad de quienes detentaban la responsabilidad económica, careciéndose, por lo tanto, de una política real y orientadora. La vaguedad y ambigüedad en los planteamientos de política industrial para el presente sexenio es manifiesta como se deja ver en la siguiente declaración de la Secretaría de Economía:

> "Las acciones de política industrial propician la colaboración entre el gobierno y el sector privado para desarrollar los sectores con mayor impacto en el crecimiento económico y, también, procura un crecimiento regional más balanceado en las regiones explotando sus ventajas comparativas y aprovecha las derramas de conocimiento y las economías de escala para fomentar el desarrollo económico. *Los objetivos de la política industrial se centran en proporcionar información a los agentes económicos; implementar acciones e instrumentos específicos como la promoción del capital humano y financiamiento y, en coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos órdenes de gobierno*" (Política Industrial, Secretaría de Economía, 2013).

En los diversos planes de desarrollo económico son reiterativos dos elementos esenciales para la detonación del crecimiento económico y la elevación del nivel de vida de los mexicanos: la *apertura comercial y la inversión extranjera directa.* Lo que no se hace explícito son los sectores privilegiados en esa apertura, ni mucho menos el por qué y el para qué de la apertura. Asimismo, se menciona a la inversión como detonante del crecimiento económico; sin embargo, se deja a que sea el inversionista quien elija los sectores según sus criterios de rentabilidad. El gobierno solo se compromete a facilitar la llegada de esos flujos mediante acuerdos específicos: "De esta manera lo que hemos atestiguado especialmente desde la puesta en acción del TLC en 1994 es la sustitución del diseño de una política industrial que promueva la asignación de los recursos del mercado y se confía en las ventajas que nos da la geografía al ubicarnos al sur del mercado más grande del planeta" (Villafañe, 2006).



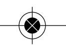
Después de 20 años de puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio Norteamericano y de profundizarse en la aplicación del paradigma neoliberal en el sector industrial no podemos sino reconocer que una de las consecuencias más nocivas en la aplicación de esa política de *"dejar hacer"* sin intervención del Estado estriba en que no se ha podido generar e implementar un proyecto industrial nacional, no se ha sabido a ciencia cierta el tipo de industrialización que se quiere privilegiar a futuro y nos ha dejado inermes a los vaivenes de los cambios que se operan en la economía internacional. El sector de la industria maquiladora, siendo uno de los "pilares" de la industrialización en México, muestra de manera fehaciente lo que hemos descrito. Es un sector, que por su propia naturaleza, está fuertemente vinculada a la apertura comercial y a la inversión extranjera. Es un sector, que por su propia naturaleza, ha sido afectado por la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Norteamérica y por la aplicación de las políticas neoliberales.[1]

II. Un antes y un después del TLC en la industria maquiladora

La industria maquiladora de exportación (IME) surgió en México en 1965 como una combinación de las decisiones gubernamentales de Estados Unidos y México. En Estados Unidos, con la finalidad de hacer frente a la competencia internacional, sobre todo de la proveniente de los países del este asiático, se tomó la decisión de impulsar las exportaciones de las empresas norteamericanas por la vía del establecimiento de tarifas arancelarias cero para las importaciones de bienes de origen norteamericano que previamente hubiesen sido enviados al extranjero para su ensamble y su posterior regreso para su comercialización (Villalpando, 2004). El gobierno mexicano respondió de manera favorable a esa situación en virtud de la situación económica y demográfica de la frontera, además de las fuertes presiones sociales generadas por la falta de empleo en esa región. Es así que se estableció el llamado Programa de Industrialización Fronteriza en México, mediante el cual se permitió la importación de insumos y componentes, así como la exportación de los mismos libres de impuestos, excepto el

[1] Esta estrategia se planteó sobre la base de 4 ejes fundamentales:
- Sustituir la rectoría económica del Estado por el automatismo del mercado en todos los ámbitos posibles;
- Reducir, y de ser posible eliminar, la intervención económica del Estado en la economía mediante la desincorporación parcial o total de las empresas públicas.
- Instrumentar la apertura económica por la vía de la desregulación de la economía en todos los ámbitos posibles.
- Garantizar los derechos de propiedad.
- Proporcionar la infraestructura física y humana que se requería para alcanzar los objetivos de industrialización.





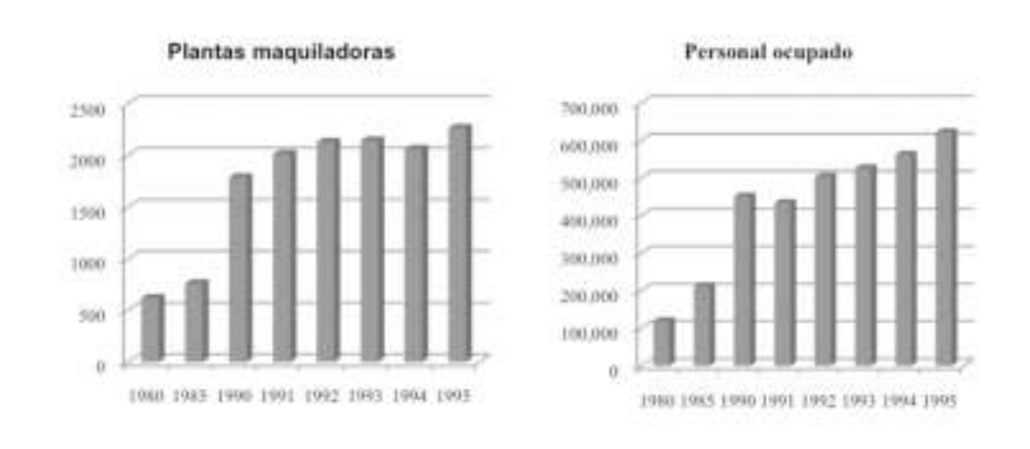
valor agregado (Carrillo J. , 2010). Esta política, en aquellos momentos históricos, fue considerada como un mecanismo complementario, casi marginal, al lado del modelo de sustitución de importaciones que se aplicaba para el resto del país. Fue, lo que se dio en llamar, una *política de excepción*, exclusiva para la región fronteriza. Lo que no se dijo en aquel momento, y que posteriormente tuvo que ser admitido, es que esa "política de excepción", se transformó y generó un exitoso modelo exportador de México con un importante rol en el crecimiento industrial del país, y de manera particular, en su frontera norte.

Fue un modelo de "ganar- ganar": Las empresas extranjeras, que establecieron operaciones de maquila en México redujeron sus costos de producción a partir de la ventaja comparativa del diferencial de salarios industriales de México con respecto a los Estados Unidos lo que les permitió reducir drásticamente sus costos laborales al instalarse en una región, donde además de su cercanía geográfica, los salarios eran más bajos. Por otro lado, ganó el país receptor (México) dado que generó un importante efecto multiplicador al emplearse a muchísimos trabajadores productivos que estaban ociosos, se incrementó el ingreso de las familias y se estimuló la demanda (Contreras & Munguía, 2007).

Veamos más de cerca lo anteriormente expuesto, el desempeño de las empresas maquiladoras de exportación durante este primer periodo fue impresionante, convirtiéndose en el sector más dinámico del país al lograr tasas de crecimiento extraordinarias (del 14.9% entre 1984 y 1990) en claro contraste con la planta industrial nacional que apenas rebasó las tasas de crecimiento demográfico. De manera paulatina la industria maquiladora se fue convirtiendo en la segunda fuente más importante de divisas, solo detrás de los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos (Haynes & Boone, 2012). Como se observa en la gráfica, entre 1980 y 1995 el número de establecimientos aumentó de 620 a 2,267 y el de los trabajadores aumentó de 119,546 a 621,930. No resultaba extraño que la mayoría de las industrias maquiladoras se localizaran en la frontera con los Estados Unidos (casi un tercio de ellas en Baja California, seguida por Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Sonora) debido a que las políticas eran de "excepción" y su aplicación era solo para ciertas regiones ubicadas al norte del país.

Desde su origen la afluencia de IED hacia la industria maquiladora estuvo siempre muy ligada a los marcos que regulaban esa actividad, su incremento se explicaba por el desempeño económico de los Estados Unidos y por las políticas cambiarias en México. Durante esta primera fase la desregulación económica de los Estados Unidos creó un entorno favorable para un crecimiento sin precedentes de esta industria (fines de la década de 1980) y tan solo en cuatro años el número de plantas se duplicó. Fue la crisis económica de México de mediados de la década de 1990, con la consecuente sobrevaluación del peso lo que afectó en la perdida de la competitividad de esas empresas, a pesar de que el TLCAN entró en vigor a principios de 1994 (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Plantas maquiladoras y personal ocupado

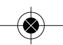


Fuente: INEGI, Banco de información económica y NAFIN, Economía mexicana en cifras

Durante ese periodo la industria maquiladora mostraba un dinamismo mayor al de otros sectores de la industria manufacturera. Su estrategia de apertura al exterior era contraria a la experimentada por el resto de la industria nacional que era fuertemente protegida. Sin embargo, y a pesar de los indicadores positivos, esta vía para la industrialización nunca fue considerada para el establecimiento de un "plan industrial para el desarrollo del país". A diferencia de otros países, como Corea del Sur, Taiwán y China, que no solo las implementaron, sino que establecieron exprofeso Zonas Económicas para su impulso, el gobierno mexicano no las consideró, ni siquiera como posibilidad, como una estrategia viable de industrialización para el país. Al contrario, la "zona libre" que posibilitaba el comercio y la inversión "de excepción" se tornó un obstáculo para la implementación del TLCAN por lo que fue derogado tiempo después:

> "… y es que por más que se pretenda justificar, un Acuerdo de Libre Comercio no es compatible con una Zona Libre sobre todo si ésta se ubica en la frontera del socio principal con el cual se pretende firmar ese acuerdo (…). Hay quienes consideran que la Zona Libre es compatible con el Acuerdo de Libre Comercio y por lo tanto que es posible su permanencia. Seamos claros, *conforme se avance en la instrumentación del Acuerdo de Libre Comercio, en esa misma medida y con la misma fuerza se extinguirá la zona libre para la región fronteriza, y por ende el crecimiento de la industria maquiladora*" (Meza, 1993).





Resulta paradójico que ésta experiencia exitosa en México, que fue ejemplo para el impulso industrializador de otras economías (sobre todo en el este de Asia: Corea del Sur y China), haya sido abortado en México por no corresponder a los intereses económicos y políticos asumidos por el gobierno federal en turno.

III. El TLC y la industria maquiladora

La industria maquiladora a principios de la década de 1990 era ya un sector de enorme importancia en el sector industrial del país por lo que no podía dejarse de lado en las provisiones de los negociadores del TLC. Los objetivos planteados para el sector eran muy optimistas: atraer inversión de los países miembros del Tratado, y de fuera del mismo, que pudiesen aprovechar las ventajas productivas que presentaba México a fin de optimizar la inversión y potenciar sus exportaciones al mercado norteamericano. Se esperaba que las reglas de origen pactadas en el TLC propiciaran un aumento del número de empresas de la región y de que las empresas maquiladoras de fuera incrementasen el consumo de insumos de Norteamérica (Canadá, México y Estados Unidos) para evitar los impuestos aplicados a los componentes producidos fuera de la región. Para evaluar el impacto del TLCAN en la industria maquiladora es imprescindible considerar las fases en la aplicación de esas medidas.

Fase inicial 1994-2001

La industria maquiladora presentaba una situación contradictoria: por un lado, nunca fue el modelo de industrialización deseado por los dirigentes del país, y por otro, desde la década de 1980 se mostraba como el sector industrial más dinámico y con mayores expectativas. Debido a ello, los negociadores del Tratado, le permitieron al sector maquilador concesiones temporales con una doble pretensión: la integración de la industria maquiladora al proyecto del TLC y por ende a su extinción gradual y apostar al TLC para que *per se* generará una industrialización propia, moderna, que agregue mayor valor en la cadena de producción.

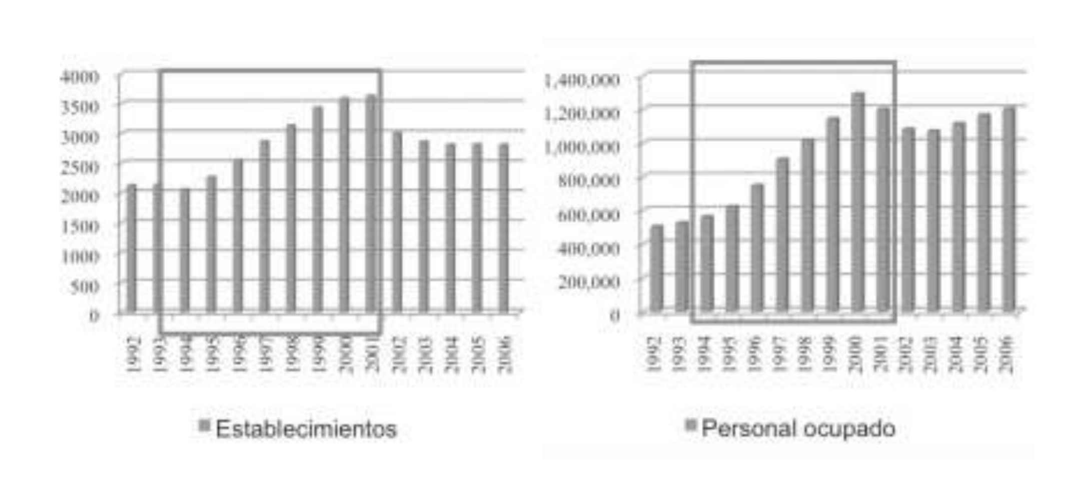
Fue durante este periodo que se impulsó de manera decidida el llamado modelo neoliberal en México. Congruente con esta visión, el Estado evitó del todo la imposición de un proyecto industrializador alternativo con el propósito que las decisiones de inversión y los sectores favorecidos fuesen decisiones de los actores productivos. Por su lado, al sector maquilador se le permitieron concesiones temporales por un periodo de siete años a partir de la implementación del Tratado. Dichas concesiones consistieron en: la importación de insumos y

bienes intermedios libres de arancel sin considerar su origen. Además se permitía la venta creciente de productos manufacturados en las maquiladoras para el mercado interno (GAO, 2003). El objetivo de los negociadores con esta ampliación de los beneficios para los industriales era que la industria se adaptara gradualmente a las provisiones del tratado y que los proveedores del sector se reubicasen según las conveniencias comerciales.

Estas consideraciones generaron un ambiente de marcado optimismo por la seguridad y ampliación del mercado debido al TLCAN y la consideración que la maquila tendría la oportunidad de seguir funcionando sin restricciones más allá del periodo transitorio de siete años.

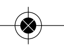
Estas expectativas, aunadas a una continuada devaluación del peso que abarataba los costos de la mano de obra y a una economía norteamericana que mostraba signos de recuperación, generaron condiciones propicias para el crecimiento de la industria maquiladora durante el periodo: se incrementó en el número de establecimientos al pasar de 2,085 en 1994 a 3,630 para el año 2001 y la generación de mayores fuentes de empleo al duplicarse para ese periodo al pasar de 583,044 a 1,198,942**.** Aunado a estos indicadores, la importancia de la maquila se dejó ver al triplicarse la producción del sector al pasar de 87,375.5 millones de pesos en 1994 a 263,480.2 millones de pesos para el año 2001. (Ver recuadros de la Gráfica 2).

Gráfica 2
Número de establecimientos y personal ocupado en la industria maquiladora
(1992-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI://www.inegi.gob.mx



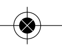


El hecho de que el establecimiento del TLC haya coincidido con un incremento significativo en el establecimiento de maquiladores puede llevarnos a la conclusión de que el sector detonó como una consecuencia directa de la puesta en operación del tratado. No es, sin embargo, razón suficiente. No se puede soslayar que antes de la aplicación del Tratado se había dado una amplia liberalización de la economía en México y se había realizado la mayor y más rápida desgravación arancelaria por lo que el comercio se vio favorecido. Por otro lado, inmediatamente después de su aplicación ocurrió la grave crisis financiera que condujo a una fuerte devaluación del peso mexicano, y por ende, se hizo muy atractiva la inversión en México a fin de aprovechar la reducción de los costos de la mano de obra. Y como antes se decía, el auge de la economía norteamericana durante la década de 1990 favoreció la demanda de bienes del exterior. Por las razones anteriores, es por demás muy difícil precisar si fue la puesta en marcha del TLCAN lo que favoreció el incremento de las maquiladoras o si fue la presencia de alguna de las variables que hemos enunciado. Hoy en día, 20 años después de firmado el TLC todavía hay quienes sostienen que fue el TLC el que detonó el crecimiento exportador de nuestro país, incluso más allá de lo esperado y que de no haberlo hecho, otro hubiera sido el derrotero económico de México. Serra Puche, el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial y uno de los principales negociadores del TLCAN declaraba recientemente:

> "Si la evaluación se hace sobre los propósitos del tratado que fue básicamente generarle capacidad de exportación y exportaciones al país y generarle capacidad de atraer ahorro externo vía Inversión extranjera Directa para completar el ahorro interno, yo creo que el tratado ha tenido éxito (…) No esperaba que después de 20 años del TLCAN exportaríamos más de mil millones de dólares diarios, no estaba en mi expectativa cuando hice la negociación" (Serra Puche, 2014).

A diferencia de la afirmación anterior que ve en el TLCAN la razón del éxito exportador, para otros, el crecimiento se explica por las condiciones externas, sobre todo, el crecimiento económico de la economía norteamericana. Desde mi perspectiva la industria maquiladora mostraba una vitalidad propia desde antes del TLCAN. Sin un TLC vigente, el número de industrias creció de 620 en 1980 a 1,789 en 1990 y 2,143 en 1993; mientras tanto, la mano de obra contratada se incrementó de 119,546 en 1980 a 451,169 en 1990 y 526,351 en 1993. Si se considera la tendencia en las tasas relativas, el crecimiento de los establecimientos de maquiladoras y la contratación de mano de obra había sido muy similar sin TLC y con TLC. Es por lo anterior que no se puede afirmar que haya sido el TLC el detonador en el crecimiento del sector, aunque tampoco se puede negar que impactó de manera muy positiva al sector.

Independientemente de las causas que hayan originado el *boom* del sector maquiladora es inobjetable el crecimiento de las exportaciones manufacture-

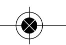


ras durante ese periodo (del 229.8% entre 1992-1999), y de éstas exportaciones la importancia creciente de la participación de la industria maquiladora (50% del total de las exportaciones). De lo anterior se deduce una afirmación de gran relevancia: *la industria maquiladora se mostraba como el sector industrial más dinámico en el país de fines de la décadas de 1980 y principios de la de 1990, y aunque el TLC no fue el principal detonante en el crecimiento del sector, lo marcó de manera muy significativa para su desenvolvimiento posterior*.

El Tratado de Libre Comercio, firmado en 1993, consideraba cambios significativos en el modelo maquilador. El más significativo de estos cambios fue consagrado en el artículo 303 del TLCAN, que cancelaba la devolución de impuestos a los bienes importados de países que no son parte del TLCAN, cambio, que entraría en vigor a partir de enero del 2001. Este periodo de gracia de siete años que se iniciaba con la puesta en práctica del Tratado al año 2001 tenía como objetivo darle tiempo a la industria mexicana que desarrollara un plan de proveeduría para las maquiladoras y con ello solventar la demanda de insumos y bienes intermedios del sector. El gobierno de entonces con la consabida propuesta teórica neoliberal de que *"la mejor política es que no haya política"*, al paso del tiempo no implementó ninguna política que permitiese dirigir la inversión hacia un objetivo de esta naturaleza ni se establecieron los vínculos para establecer una cadena de proveedores, ni mucho menos se logró que las maquiladoras reubicaran su cadena de suministro. De manera terca, el gobierno se abstuvo de intervenir para la provisión de una política industrial coherente que detonara una proveeduría doméstica para la industria maquiladora. Como una consecuencia lógica de dejar que las cosas ocurran en "automático" terminado el periodo establecido de siete años de gracia, las maquiladoras no desarrollaron una red de proveedores nacionales en México. *El Tratado de Libre Comercio fue considerado como un fin en sí mismo y no como un medio para la transformación económica que el país requería. Al ser considerado como un "fin" la política se torna pasiva, todo era cuestión de esperar para que las cosas sucedan por sí solas y en "automático" se mejoraran las condiciones económicas del país y se generara como "por arte de magia" la industrialización del país, lo que evidentemente no sucedió.*

Los indicadores durante este periodo dejan ver las bondades de este modelo de industrialización; sin embargo, por ser de "excepción" y no responder a las propuestas de industrialización nacional no se acompañó de una política industrial clara y orientadora. La dirigencia gubernamental apostó por estrechar los vínculos de la industria maquiladora al mundo y ligarla más a la economía norteamericana, y como buenos políticos neoliberales, no proveyeron de políticas congruentes que permitiesen optimizar esa integración dejando en las "fuerzas del mercado" las decisiones para la asignación de los recursos. Bajo esos parámetros, el rumbo de la industrialización se dejó a la suerte de los sectores productivos, sobre todo, los del exterior. Es decir, las decisiones de industrialización que el país requería quedaron (y aún lo siguen haciendo) de las decisiones de los inversionistas extranjeros.





IV. ¿Qué significó el TLC?: una mayor dependencia del mercado norteamericano

Si bien la propuesta inicial de la industria maquiladora buscaba atraer inversión de los Estados Unidos, no se restringió solo a los inversionistas de ese país, sino que se amplió para los inversionistas de otros países que quisiesen aprovechar las concesiones que les otorgaba el gobierno mexicano a fin de aprovechar los costos bajos de la mano de obra mexicana. Como antes se observaba, la aplicación de estas políticas posibilitó el despegue de la industria manufacturera. La firma del TLC hacía previsible, como lo sería más adelante, que las concesiones que se otorgaban a los inversionistas del mundo se redujeran sólo a los que provenían de los Estados Unidos, o de aquellos que estuviesen dispuestos a invertir de una manera tal que les permitiese cumplir con las reglas de origen previstos en el tratado. *Era claro para los tomadores de decisiones nacionales que las políticas de excepción no podían estar por encima de los planes nacionales:* "Se requería que México cambiara ciertas provisiones del programa de maquiladoras, tales como la eliminación de los beneficios del libre comercio para las importaciones de componentes de países que no son del Tratado de Libre Comercio Norteamericano" (USAO, 2003).

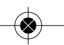
Desde la firma del tratado de libre comercio México tuvo un acelerado crecimiento de inversión, particularmente la proveniente de Estados Unidos. Dicha inversión estuvo canalizada en particular al sector de manufacturas. El crecimiento del sector manufacturero ha estado íntimamente ligado a las exportaciones de bienes intermedios y finales del sector manufacturero (y maquilador): "De acuerdo con el patrón de especialización manufacturero se relacionó con la abundancia de mano de obra menos calificada en México que, conjuntamente con la cercanía geográfica, determinó una tendencia que empresas manufactureras se aglomeraran en la región fronteriza. (Amoroso, et al, 2008)

Casi la mitad de la IED en México proveniente de los Estados Unidos se invierte en la industria manufacturera, de la cual la industria maquiladora es la de mayor parte. En México la industria ha ayudado a atraer inversión de países, que como los Estados Unidos, ha invertido grandes cantidades de capital. Para los Estados Unidos la industria es importante porque las compañías norteamericanas son capaces de localizar sus operaciones intensivas en trabajo en México y disminuir sus costos de trabajo en todos sus procesos.[2]

Aunque el acelerado crecimiento de las exportaciones mexicanas llevó a México a expandir su comercio exterior las exportaciones manufactureras mexicanas no lograron diversificarse geográficamente, concentrándose fundamen-

[2] Las plantas ensambladoras de México orientadas a las exportación está íntimamente vinculada al comercio de México y los Estados Unidos en varias industrias intensivas en trabajo tales como autopartes y bienes electrónico. Estas plantas generan una gran cantidad de comercio con los Estados Unidos y la mayoría de estas plantas tienen en los Estados Unidos sus subsidiarias.



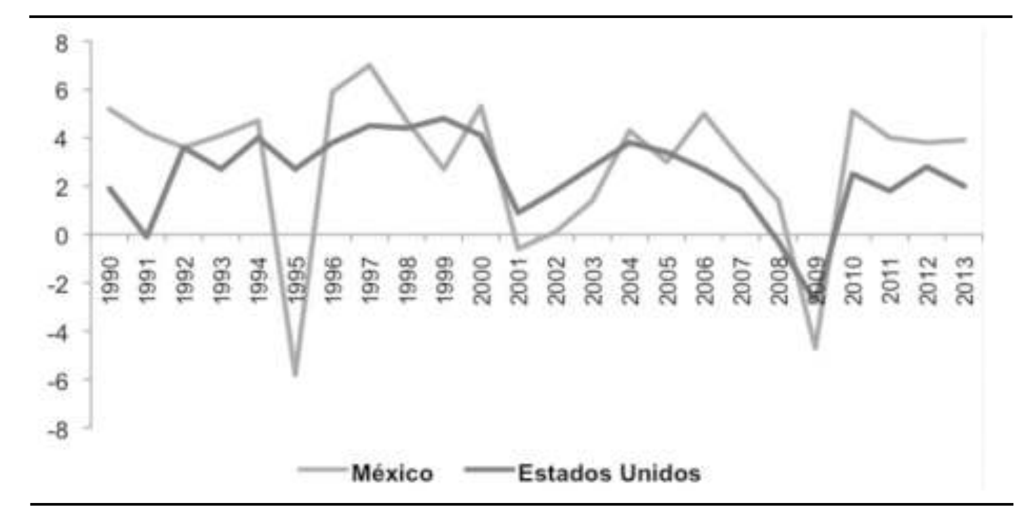


talmente al mercado de los Estados Unidos al aprovechar las condiciones propicias generadas por el establecimiento del TLCAN. Lo anterior *determinó una dependencia de la economía mexicana en el comportamiento del mercado estadounidense y llevó a una competencia de otros países por penetrar dicho mercado.*

Gran parte del dinamismo del sector manufacturero quedó determinado por los flujos de inversión extranjera directa canalizados hacia ese sector. Este flujo de recursos de capital y tecnología se convirtió, de hecho, en otro mecanismo para profundizar la integración del ciclo de manufacturas mexicanas al comportamiento del sector manufacturero de los Estados Unidos.

Esta primera apreciación pudiese ser casual; sin embargo, las tendencias tenidas por las tasas de crecimiento anual y los índices de producción que ambas economías presentan a partir de la firma del Tratado no dejan ninguna sospecha de que el TLC marca el inicio de una mayor sincronía económica entre México y los Estados Unidos, y por ende, de una mayor dependencia y vulnerabilidad del país más débil México, tal y como se muestra en la Gráfica 3.

Gráfica 3
Tasas de crecimiento del PIB para México y Estados Unidos
(1990-2013)

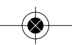


Fuente: World Bank, *Crecimiento del PIB (% anual),* databank 2014 [consulta 20 de enero 2014].

Fase intermedia 2001-2007

A finales del año 2000 había 3,590 establecimientos con poco menos de 1.3 millones de trabajadores. Durante esos años se convirtieron en la fuente principal de empleo industrial y la segunda fuente de generación de divisas y llegaron a repre-





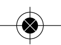
sentar la mitad de las exportaciones mexicanas y 40% del empleo manufacturero (Alba V. Carlos 2003). Los indicadores que se muestran en las gráficas son muy elocuentes: después de crecer sin interrupción desde su origen, el número de maquiladoras empezó a declinar de manera acelerada a finales del 2000, expresión fehaciente de la estrecha dependencia del sector con el crecimiento económico de los Estados Unidos.[3] Sin embargo, cuando la economía de Estados Unidos empezó a recuperarse esa tendencia se revirtió en parte, y al final del primer semestre de 2006 se tenían registradas un total de 2,822 plantas y 1, 223,180 empleos, aunque no logró alcanzar los niveles del periodo más alto dado que el número de plantas representaban apenas el 76% de las que operaban en 2000, por su lado, el empleo había llegado al 91% del registrado en aquel año (INEGI, 2006).

Habiéndose cumplido el tiempo de los siete años de gracia, en enero del 2001 se dio un cambio significativo para la industria maquiladora en México. A partir de esa fecha sólo serían liberalizados aquellos bienes exportados a México que cumplieran con las reglas de origen establecidas, es decir, de aquellos bienes que cumplieran con el contenido regional previsto en el Tratado de Libre Comercio Norteamericano. Como era de esperarse la aplicación de esta nueva reglamentación dejaba fuera de los privilegios de importación con entrada libre sin arancel a todos aquellos bienes procedentes de países no miembros y que no cumplieran con el contenido regional exigido. Por lo tanto, aquellas maquiladoras que importaban bienes intermedios e insumos de terceros países, como Japón y China, deberían pagar los aranceles correspondientes (Villarreal, 2012). Como era de esperarse la aplicación del artículo 303, afectó negativamente la competitividad de las maquiladoras que dependían de proveedores de países que no son miembros del TLCAN dando como resultado la reubicación o el cierre de algunas empresas maquiladoras cuyo capital de origen y de abastecimiento de insumos y bienes intermedios no provenían de los socios del TLCAN (Carrillo J. , 2010). El gobierno mexicano estaba consciente de esta situación y en un intento por mantener la competitividad de las maquiladoras y otras empresas exportadoras estableció los Programas Sectoriales (PROSEC), que otorgaban tarifas preferenciales (entre 0 y 5 por ciento) para algunos insumos (Contreras & Munguía, 2007). A pesar de que los programas de apoyo recibido por las maquiladoras no fue el único programa gubernamental destinado a promover las exportaciones,[4] el tenido por las maquiladoras sigue siendo, hasta hoy en día, el más importante. A pesar de que los años recientes el gobierno mexicano ha creado diversos programas para la promoción de las exportaciones, el de las maquiladoras sigue siendo el más importante.

[3] En octubre de ese año el empleo llegó a su punto más alto 1338,970 trabajadores. Pero en noviembre de 2000 a diciembre de 2001 se perdieron más de 250 mil puestos de trabajo. A mediados de 2002, el empleo se había reducido el 20% y la producción en 30%.

[4] Entre los más importantes, cabe destacar el Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX) establecido en 1990 mediante el cual las empresas pueden importar componentes libre de impuestos siempre y cuando exporten al menos 30% de sus ventas.

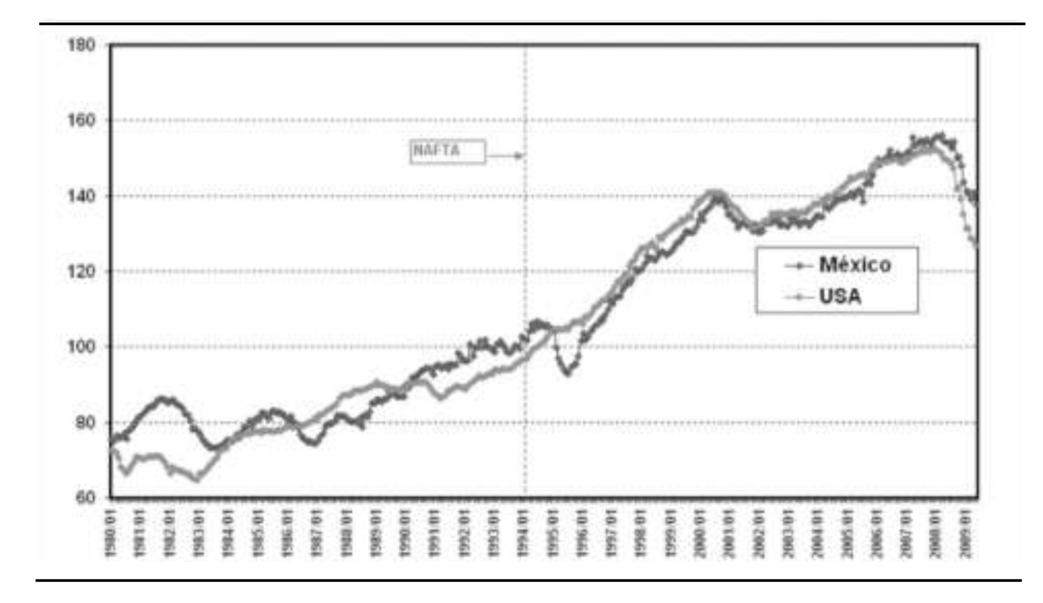




Además de la pérdida de competitividad de algunas de las maquiladoras asiáticas, una consecuencia de la aplicación del Artículo 303 del TLC fue la vinculación tan estrecha del sector, y de la economía en general, a la economía norteamericana. A veinte años del TLC, sin lugar a equívocos, la estrategia de estrechar la economía de México a su principal socio, los Estados Unidos, se decidió en el momento mismo de la firma del TLCAN. La estrategia pudo ser inmejorable, si se parte del supuesto de que el socio tendría una economía estable "*in crescendo*" al paso del tiempo. Sin embargo, el estrechamiento de la dependencia a una economía, como lo es la norteamericana, que presenta crisis continuas, inmanejables y sin la esperanza de una pronta y definitiva recuperación, hacen que el futuro económico de México se torne incierto y nebuloso.

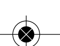
No es nada desdeñable que México se mueva al mismo ritmo que la economía más grande del mundo; sin embargo, la situación de crisis periódica que experimenta esa economía, sobre todo a partir del año 2000, pone en riesgo su estabilidad y crecimiento. El declive en el crecimiento de México, así como, las tendencias que muestran el crecimiento de su producción industrial, están estrechamente vinculados a los vaivenes de la economía norteamericana. En particular, los años 2001 y 2008, epicentros de la crisis económica de los Estados Unidos dejan su impronta en México.

Gráfica 4
Índice de actividad industrial en México y los Estados Unidos 1980-2009



Fuente: INEGI y Reserva Federal, EE.UU.





Si el análisis se centra en la correspondencia en los sectores industriales vemos como la correlación en los índices de la actividad industrial de México y los Estados Unidos es muy estrecha. La situación de crisis que vivió la economía mexicana en 1994-1995 se aparta un poco del estadounidense, pero indiscutiblemente, siguen un comportamiento idéntico. México se mueve al mismo ritmo que la economía más grande del mundo, siendo ésta una consecuencia inevitable de la aplicación del TLC.

Pérdida de competitividad de las maquiladoras mexicanas

La ingenuidad de los políticos mexicanos se dejó ver al considerar que las situaciones que el acuerdo generaba iban a perdurar al infinito y de que la profundización de los vínculos llevaría a decisiones del exterior (Estados Unidos) favorables a México. El resultado no fue el esperado, si bien, las decisiones se tomaron efectivamente en el exterior (desde los centros de decisión de las grandes empresas transnacionales), era de esperarse que éstas nunca actuarían en base a los intereses económicos del país receptor de sus inversiones sino que lo harían en función de sus intereses y estrategias particulares de expansión y rentabilidad. Asimismo, era de suponerse que los gobiernos no establecerían políticas en consideración de los beneficios del socio sino que lo harían en función de sus intereses particulares y de aquellos grupos económicos a quienes pretenden favorecer. Lo anterior explica la decisión del gobierno norteamericano de aplicar políticas arancelarias menos restrictivas hacia países no miembros del TLC y el estrechamiento de vínculos económicos con ellos. El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevó a que los países miembros de este organismo redujeran barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones procedentes de China. Si consideramos que China poseía una base manufacturera de bajo costo y una amplia capacidad de producción, podemos entender como en muy poco tiempo China se convirtió en un competidor directo de México en el mercado Norteamericano. A pesar de que México había firmado un TLC con Estados Unidos, y de las supuestas ventajas comerciales (y concesiones que tuvieron que hacerse), sin un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y por el solo hecho de ser miembro de la OMC, China desplazó significativamente las exportaciones mexicanas en dicho mercado, tal y como se puede observar en la gráfica anexa.

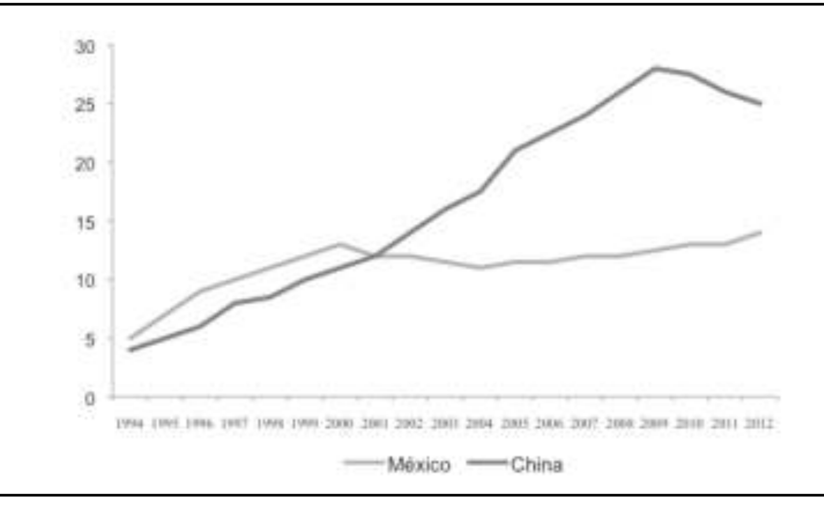
Como se observa entre 2001 y 2005, la exportación manufacturera de China a los Estados Unidos se expandió a una tasa anual promedio de 24%, en tanto que el crecimiento de las exportaciones mexicanas se desaceleró drásticamente, a razón del 3% en promedio anual durante ese periodo (Kamil & Zook, 2013). México, que había apostado con el TLCAN, a ser un exportador de manufacturas de bajo valor a los Estados Unidos, en virtud de la abun-





dante mano de obra china de bajo costo, perdió esa ventaja en varios sectores en los que había tenido ventaja con anterioridad (textiles y ropa, electrónicos, partes y equipo para telecomunicaciones, maquinaria para oficinas, muebles y equipos fotográficos y ópticos), al grado de que muchas empresas que maquilaban en México trasladaron sus operaciones a China. Aunque dista mucho de darse una convergencia, en la gráfica se observa una reducción en la brecha de las importaciones norteamericanas de manufacturas procedentes de México y China durante los años recientes, mismos que se explica, no tanto por el incremento de la competitividad de la producción de bienes manufacturados en México, sino por el incremento en el costo relativo de la mano de obra china y la persistente depreciación del peso que abaratan aún más la mano de obra mexicana. Ello explica por qué México ganó una mayor cuota de mercado en relación con China en sectores más intensivos en mano de obra (Kamil & Zook, 2013).

Gráfica 5
Cuotas de importación de manufacturas de Estados Unidos
(Porcentaje)



Fuente: Comisión Estadounidense de Comercio Internacional y Comtrade de Naciones Unidas, tomado de Herman Kamil y Jeremy Zook (2013), "El gran regreso", *Revista Finanzas & Desarrollo*, marzo.

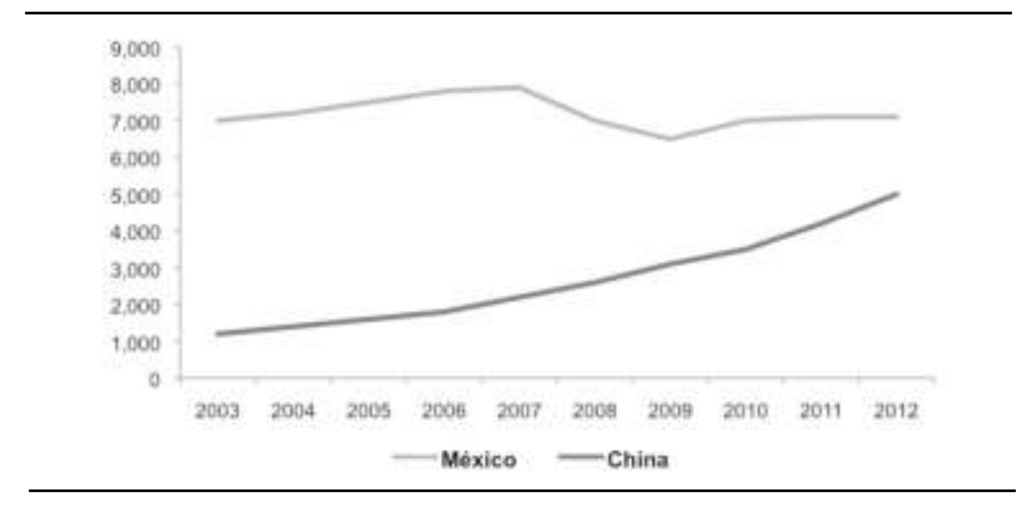
No es muy estimulante reconocer que el supuesto aumento de la competitividad del sector en México se debe, por un lado, al persistente bajo costo de la mano de obra mexicana y a las nuevas políticas de modernización industrial





que ha asumido el gobierno chino para el periodo reciente (Meza, 2013).[5] El incremento de la competitividad estriba en una débil recuperación en el salario del trabajador y en factores externos, ajenos a las decisiones internas. La carencia de una adecuada intervención en el sector dejó inerme la industrialización a las fuerzas del mercado, es por ello que las ventajas comparativas siguen soportadas en el bajo costo de la mano de obra lo que ha impedido dar el salto hacia una industrialización de mayor valor agregado. Otras economías, que empezaron antes que nosotros (como lo fue China), lo hicieron. Hoy, no solamente nos han alcanzado, sino que nos han rebasado con mucho. Como se observa en la gráfica los salarios en el sector manufacturero en China se incrementaron en un 14% de promedio entre 2003 y 2011, mientras tanto, el promedio salarial en México se ha mantenido prácticamente constante durante ese periodo. En 2003 el salario en México era 6 veces más alto que en China, para 2011 era solo un 40% más alto (IMF, 2012).

Gráfica 6
Sueldos reales en dólares de EE.UU



Fuente: Barclays and CEIC China Database.

[5] Los efectos de la crisis fuera de china han obligado a los dirigentes de ese país a impulsar de manera decidida un modelo de crecimiento que no dependa en exceso de la demanda externa ni de la entrada de capitales extranjeros, es decir, se ha planteado una *reconversión que induzca a un tránsito rápido de un modelo de desarrollo basado en las exportaciones, la inversión y la industria hacia una pauta más dependiente de ventas en el mercado interno, el consumo privado y los servicios.* Para el logro de ese propósito es imprescindible mejorar el ingreso de la población, y por lo tanto, revalorar los costos de la mano de obra.





El periodo actual 2007 a la fecha

Es importante considerar ese periodo porque ha sido la culminación en la práctica de las consecuencias derivadas en el sector maquilador en consideración de la aplicación del TLC. Fue a fines del 2006 cuando se publicó el decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX).[6] Estas nuevas regulaciones gubernamentales sobre las industrias orientadas a la exportación fusionaban la industria maquiladora con otras industrias manufactureras no maquiladoras orientadas a la exportación por lo que, a partir de este periodo, ya no se podrán distinguir las plantas maquiladoras de otras plantas manufactureras mexicanas.[7] Agrupar a las industrias manufactureras exportadoras en un solo rubro, sin distinguir las maquiladoras de las no maquiladoras, oculta una realidad tangible para todos al no visualizar la importancia creciente de las maquiladoras en el dinamismo industrializador del país. Para los gobernantes en turno la "excepcionalidad" de la industria maquiladora ha sido una constante que viene a confirmar la transitoriedad de este sector en el contexto industrializador del país. Ahora, con esta nueva normatividad pareciese que se pretende erradicar, al menos en el papel, la "excepcionalidad" que durante varios años se había aplicado a este sector industrial dado que con estas decisiones se homologarían las reglas de operación para las maquiladoras y las empresas PITEX, con lo que se eliminaría el carácter de excepcionalidad de las maquiladoras, aunque se preservarían por un tiempo más, ciertamente no definido, las ventajas arancelarias y fiscales para las empresas en esquemas de "producción compartida" y de manufactura para la exportación.

Con la aplicación de esta "nueva" política, se constata una vez más, que la industria maquiladora nunca fue considerada como parte de una visión estratégica del desarrollo industrial y económico del país, ni mucho menos se puede afirmar, que estos instrumentos normativos estuviesen diseñados para aprovechar la expansión del sector y orientar el desarrollo industrial en determinado sentido. Como se carecía en el pasado, se carece durante este periodo, de un pro-

[6] En consideración de que el decreto IMMEX modificado la unidad de análisis, y por ende, la información no es homogénea y de que los indicadores de 1994 a 2006 no son comparables del año 2007 en adelante, por lo tanto, el análisis procederá en base a dos periodos antes de 2006 y 2007 en adelante.

[7] El 1 de noviembre de 2006 se publicó el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), con el cual se integraron en un solo programa los correspondientes al Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y el de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, denominado PITEX. Como resultado de lo anterior, en la estadística de comercio exterior ya no se distinguirá a las empresas maquiladoras del resto de las firmas exportadoras de productos manufacturados. Por lo tanto, la exportación manufacturera se difundirá en un solo rubro.



yecto industrializador coherente para el país por lo que las normas en el sector maquilador han ido evolucionando de acuerdo al cumplimiento de los tiempos que establecen los acuerdos comerciales y los requerimientos y compromisos que se tienen con los "socios" externos.

De las empresas adheridas al programa IMMEX, son las empresas maquiladoras las de mayor importancia económica y las de mayor participación en las exportaciones manufactureras, de ahí que para muchos analistas el desempeño del sector se identifica con los indicadores propios de este programa. Podemos observar, por ejemplo, como para diciembre de 2013 del total de las unidades económicas activas, el 81.8% corresponde a establecimientos manufactureros y el 18.2% a establecimientos no manufactureros (que llevan a cabo actividades relativas a la agricultura, pesca, comercio y a los servicios). Por el lado del personal ocupado el 88.3% de los trabajadores efectúan sus actividades laborales en el sector manufacturero y solo el 11.7% en otros sectores (INEGI, 2014). Se puede concluir, por lo tanto, que el mayor número de establecimientos se refiere a empresas maquiladoras.

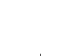
Sin menospreciar las limitaciones de la industria maquiladora, es preciso reconocer una realidad, es innegable su importancia económica y su grande contribución al desarrollo económico del país. A pesar de las decisiones que han contrariado su funcionamiento, sigue haciéndolo, y lo hace de manera muy importante en la generación de ingresos y de empleos. En el cuadro siguiente se deja ver el número de empresas y su importancia relativa en la generación de empleos:

Cuadro 1
Establecimientos y personal ocupado en empresas IMMEX
(Industria manufacturera, maquiladora y servicios de exportación)

	Número de empresas	Personal empleado
2007	5,145	1,555,322
2008	5,253	1,493,135
2009	5,259	1,283888
2010	5,217	1,368,233
2011	5,091	1,418924
2012	5,081	1,479,694
2013	5,049	2,110,939

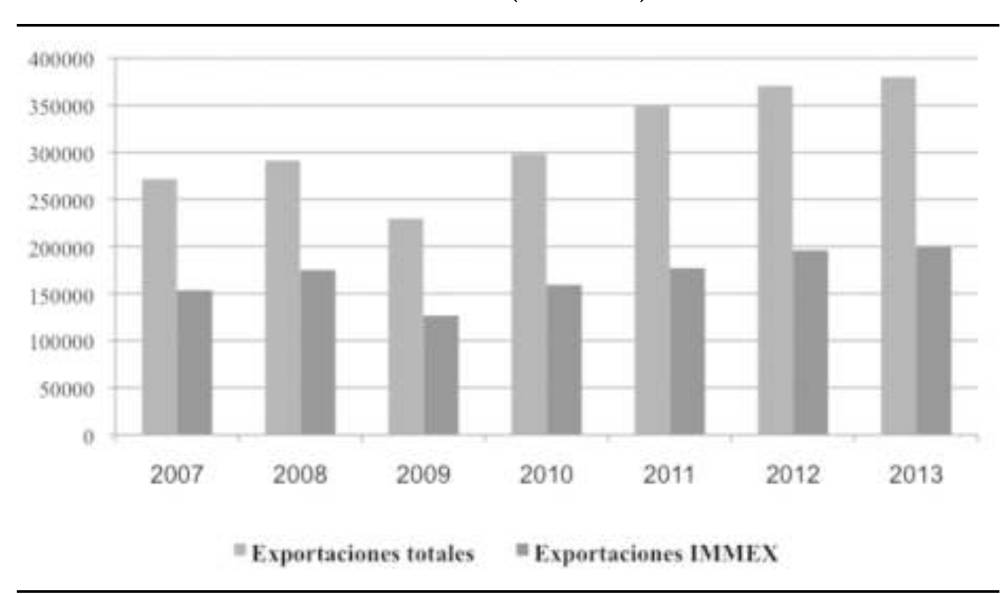
Fuente: INEGI (2014), Estadística del Programa de la Industria manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación,http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10400110016000100020#D104001100160001000





Sin la industria maquiladora, la industrialización en el país no tendría significancia alguna ni la dinámica exportadora de bienes manufacturados tuviese la importancia que tiene para el país. Si bien las exportaciones mexicanas de mercancías fueron de 271, 875 millones de dólares en 2007 incrementándose a 370,705 millones en 2012, las empresas adscritas al Programa IMMEX fueron de 153,422 millones de dólares para 2007 y de 195,983 millones de dólares para 2012. Lo anterior significa que los establecimientos de este programa participaron con el 56.45% y el 52.8% del total de las exportaciones petroleras y no petroleras del país para esos periodos.[8] Los vínculos dados entre las exportaciones del país con relación a las exportaciones de este sector durante los años 2007 al 2013 es posible observarlos en la siguiente gráfica. Se evidencia, asimismo, una continuada dependencia de las exportaciones, y por ende de las exportaciones del sector, a la situación económica de los Estados Unidos al reducirse drásticamente en 2008 y 2009 y al recuperare de manera significativa del 2011 al 2013.

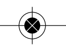
Gráfica 7
Exportaciones totales y exportaciones de los establecimientos de IMMEX (2007-2013)



Fuente: INEGI (2014), ***Balanza Comercial de Mercancías de México***. Información revisada Instituto Nacional de Estadística y Geografía.— México: INEGI, c2014 e INEGI, Estadística Mensual sobre establecimientos con programa IMMEX (varios años).

[8] INEGI (2014), Balanza Comercial de Mercancías de México. Información revisada Instituto Nacional de Estadística y Geografía.— México: INEGI, c2014.





Si bien las exportaciones se han visto dinamizadas por el sector, habría que decirlo también, que las importaciones de estas empresas, han tenido desde siempre, una alta significancia. Si bien la balanza comercial del sector es superavitaria el saldo ha sido muy reducido tal y como se observa en la Gráfica 7. Para el año 2007 las importaciones totales en el país eran de 281,949 millones de dólares y de 370,751 millones para 2012 mientras que para las empresas IMMEX contabilizaban 118,910 millones de dólares para el año 2007 y 154,416 millones de dólares para el año 2012, es decir, el 42.2% y el 41.6% respectivamente para los años 2007 y 2012. El alto índice de importaciones, apenas abajo de las exportaciones, denota un elevado contenido importado de las exportaciones y por ende deja ver la reducida capacidad de integración de las industrias nacionales a esas empresas. Los insumos nacionales con relación a los insumos importados para la producción de las empresas IMMEX está por abajo del 3% durante el periodo:

Tabla 1
Contenido nacional en establecimientos IMMEX

Año	A. Insumos nacionales	B. Insumos importados	A/B %
2008	467,441,240	1,950,640,988	2.3
2009	435,553,319	1,816,212,942	2.3
2010	597,159,107	2,118,964,838	2.8
2011	679,735,992	2,284,168,947	2.9
2012	806,363,151	2,719,412,790	2.9

Fuente: INEGI (Varios años), Estadísticas Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

El alto contenido importado en las exportaciones del sector nos indica un bajo valor agregado en las mercancías exportadas lo que evidencia que nuestro modelo exportador manufacturero se sustenta en el modelo de manufactura de ensamble. De lo anteriormente expuesto se deduce que la industria maquiladora muestra una vitalidad continuada desde su implementación hasta la fecha; sin embargo, no se ha logrado una vinculación tal que este tipo de industrialización pueda arrastrar al resto de la economía y generar los efectos multiplicadores que promuevan un crecimiento económico sostenido y firme.





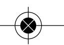
V. Conclusiones

— Dos grandes decisiones íntimamente vinculadas afrontó el gobierno mexicano a principios de la década de los 90. *La integración de México al entorno internacional por la vía de privilegiar los vínculos con Norteamérica* y la *aplicación del paradigma neoliberal como el mecanismo idóneo para hacerlo*. Entre quienes asumían las decisiones en México se presentaba una excesiva confianza en que las fuerzas del mercado dirigirían la asignación de los recursos y optimizarían la integración con Norteamérica. Congruente con los postulados neoliberales se planteó para el sector industrial políticas pasivas cuyo objetivo era la abolición de todos aquellos obstáculos que no permitieran la asignación de los recursos en los mercados en el marco de una economía de *libre mercado*.

— Después de 20 años de puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio Norteamericano y de profundizarse en la aplicación del paradigma neoliberal en el sector industrial no podemos sino reconocer que una de las consecuencias más nocivas en la aplicación de esa política de *"dejar hacer"* sin intervención del Estado estriba en que no se ha podido generar e implementar un proyecto industrial nacional, no se ha sabido a ciencia cierta el tipo de industrialización que se quiere privilegiar a futuro y nos ha dejado inermes a los vaivenes de los cambios que se operan en la economía internacional. El sector de la industria maquiladora, siendo uno de los "pilares" de la industrialización en México, muestra de manera fehaciente lo que hemos descrito. Es un sector, que por su propia naturaleza, está fuertemente vinculada a la apertura comercial y a la inversión extranjera. Es un sector, que por su propia naturaleza, ha sido afectado por la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Norteamérica y por la aplicación de las políticas neoliberales.

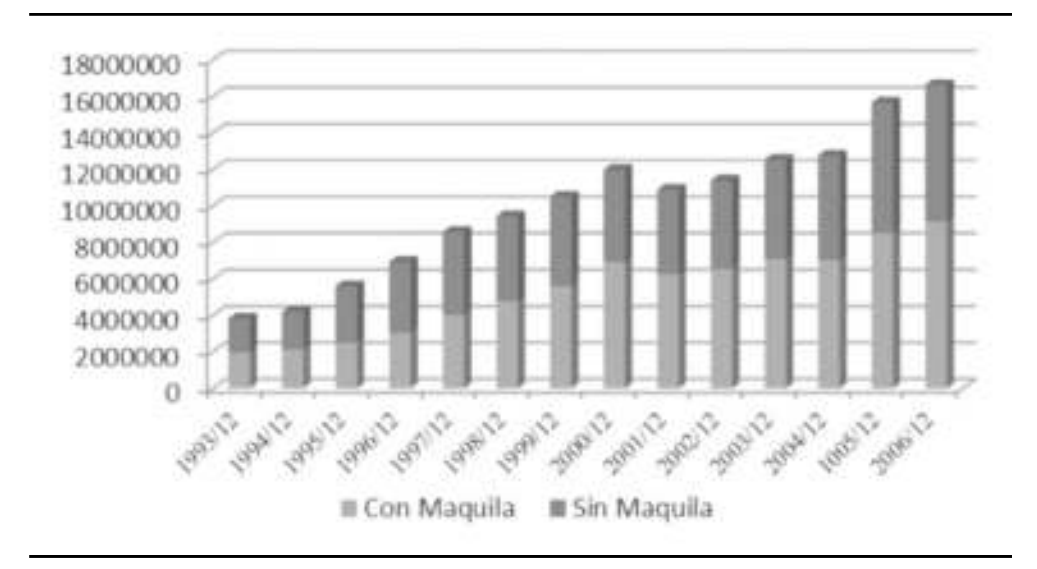
— En el corto plazo el impacto de esta política industrializadora para la frontera norte fue altamente positivo dado que encajó a la perfección en la aplicación de políticas anti-inflacionistas de los gobiernos posteriores a la década de 1990 pero no contribuyó en la generación de valor agregado en la industria mexicana, pues careció de una política industrial que detonara un proceso de producción de las cadenas productivas. La política de industrialización de la frontera norte fue entonces una solución híbrida, sin vinculación con la industria del país. El éxito de la maquila ha tenido que ver más con las devaluaciones del peso mexicano, y el consecuente abaratamiento de la mano de obra, así como, de los ciclos de demanda de la economía norteamericana. Si bien estas razones no suficientes para soportar el crecimiento económico a largo plazo, no fueron consideradas ni siquiera como punto de partida para el establecimiento de proyectos futuros.





— Independientemente del buen desempeño del sector en las exportaciones del país, como se puede observar de la Gráfica 8, la industria maquiladora nunca fue considerada como una opción industrial para el país ni se consideraron políticas de apoyo, ni mucho menos, se planteó una política industrial coherente que permitiera reconvertir al sector para periodos posteriores y hacer de ésta el punto de apoyo para una industrialización futura del país. Al contrario de lo que sugiere toda racionalidad económica se dio marcha atrás a una experiencia de industrialización que, hasta ese momento, había resultado exitosa y se procedió a dejar en las fuerzas del mercado una estrategia industrializadora por demás incierta. Las consecuencias fueron: falta de competitividad, desarticulación productiva y una mayor integración con los Estados Unidos. Una apuesta que a la postre implica graves riegos para el futuro económico de México.

Gráfica 8
Exportaciones de manufacturas con maquila y sin maquila
(1993-2006)



Fuente: INEGI (2010), Centros de información INEGI, en http://www. inegi.org.mx/sistemas/CConsulta/Inicio.aspx

— A diferencia de las experiencias aplicadas por países del este de Asia que iniciaron sus prácticas industrializadoras con políticas similares de maquila y que a la postre les permitió un desarrollo industrial autónomo, en México la





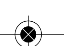
carencia de políticas con una visión integral no permitió aprovechar las capacidades regionales y limitó las potencialidades de las regiones económicas. Los tigres asiáticos crearon sus industrias locales aprovechando la presencia de las maquiladoras de acuerdo a las ventajas generadas por su ubicación geográfica, mostraron una estrategia de desarrollo económico y tecnológico basado en dichas industrias, acompañado de una normatividad que incluía estrategias específicas, para la generación de encadenamientos productivos locales y transferencia tecnológica. Dado que esta experiencia requería de una acción guiada por el Estado, esa opción nunca fue considerada por México. No correspondía al modelo teórico asumido por los tomadores de decisiones económicas.

— Los indicadores no dejan duda de la importancia del sector, en cuanto a la generación de empleos y divisas para el país. Durante el post TLC la normatividad de la industria maquiladora se fue readaptando a las circunstancias durante los diversos periodos, *es obvio que esos cambios no fueron parte de una visión estratégica del desarrollo industrial y económico dentro del cual los instrumentos normativos estuviesen diseñados para aprovechar su expansión y orientar el desarrollo industrial en determinado sentido.* Si consideramos que la industria maquiladora fue parte de una "política de excepción" no muy bien vista por los planificadores mexicanos durante el periodo proteccionista, con la integración a Norteamérica, al parecer se buscó aprovecharla en función de las ventajas comparativas disponibles, pretendiendo hacer de México un "abastecedor" importante de mano de obra barata en la división regional del trabajo. Sin embargo, nunca se tomó en consideración que nuestro país tendría que competir con otras economías que buscaban también abastecer al mercado norteamericano y algunas de las cuales disponen de recursos más abundantes que los nuestros.

— La firma del Tratado de Libre Comercio Norteamericano buscaba aprovechar las ventajas comparativas que le daba a México su ubicación geográfica y el bajo costo de la mano; sin embargo, no se consideró que esas ventajas no son eternas, que se pueden perder si no se desarrollan, o si no se reconvierten. Las grandes transformaciones en el mundo exigen a las diversas economías a desarrollar las ventajas presentes y/o a generar nuevas ventajas. Es por lo que no se puede dejar a la economía en "piloto automático" para que el "mercado" por sí solo las genere. El desarrollo de la industria maquiladora es un ejemplo de ello.

— A 20 años del Tratado de Libre Comercio no logramos comprender la dinámica de las maquiladoras. Las limitaciones de la maquila: utilización intensiva de mano de obra, bajo contenido de valor agregado, alto contenido de importaciones en las exportaciones del sector, son el resultado de no ha-





ber aplicado una política industrial coherente e integral. Lo más sencillo es apuntar con el dedo al sector por no haber hecho la tarea por ella misma, y por ende, cederles a ellos la responsabilidad. Es esa falsa percepción lo que posiblemente explique las restricciones que en tiempos recientes se han impuesto a la industria maquiladora y la aplicación de una política fiscal que inhibe los beneficios que ofrece el sector a los inversionistas (Day & Llamas, 2013).[9]

VI. Bibliografía

Alba Vega, C. (2003). México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales. *Revista del Centro de Estudios Internacional del COLMEX Número 1* .

Carrillo, J. (2010). Las maquiladoras de exportación en México: Evolución industrial, aglomeraciones y seguridad e higiene. El Colegio de la Frontera Norte.

_______ & Gomis, R. (2003). Los retos de las mauiladoras ante la pérdida de competitividad. *Comercio Exterior vol. 53* .

Contreras, O., & Munguía, L. F. (2007). Evolución de las maquiladoras en México, Política Industrial y aprendizaje tecnológico. *Revista Región y Sociedad del Colegio de Sonora v. 19*.

Day, J., & Llamas, M. (2013). *Maquila tax issues in Mexican tax amendment proposal for 2014 will affect operation and cash flow of maquila program holders*. Obtenido de LEXOLOGY, Association of Corporate Counsel: http://www.jonesday.com/maquila-tax-issues-in-mexican-tax-amendment-proposal- will-affect-maquila-program-holders-10-14-2013/

Haynes, & Boone, L. (30 de Agosto de 2012). *LEXOLOGY Association of Corporate Counsel*. Obtenido de LEXOLOGY: http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=664485dc-402c-463c-b56a-93abbb3946bf

IMF. (2012). *Mexico Country Report No. 12/317*. IMF.

INEGI. (2014). Balanza Comercial de Mercancías de México. *Estadística mensual sobre establecimientos con programa* .

______ (2010). *Centros de información INEGI*. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/sistemas/CConsulta/Inicio.aspx

[9] La aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) tendrá un profundo impacto en lo que se refiere a las importaciones temporales y a las ventas entre las empresas maquiladoras, las ventas entre éstas y sus proveedores nacionales, y las ventas en el exterior. De acuerdo con el texto, todas las importaciones temporales efectuadas de las maquiladoras estarán sujetos a los pagos del IVA en el momento de entrada al territorio mexicano, posteriormente, el IVA será compensado después de que los bienes sean regresados o vendidos en el extranjero o sean vendidos en el país.





______ (2014). Estadística del Programa de la Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación.

______ (2014). *Estadística mensual sobre establecimientos con programa IMMEX*. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/notasinformativas/est_immex/ni-immex.pdf

______ (2007). *Estadísticas económicas:Industria Maquiladoras de Exportación*. Obtenido dehttp://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/maquiladora/ime/ime.pdf

Kamil, H., & Zook, J. (2013). El gran regreso. *Finanzas & Desarrollo* .

(2003). *México's Maquiladora Decline Affects US-México Border Communities and Trade; recovery Depends in Part on México's Actions.* United States General Acounting Office.

Meza, S. (18 de Enero de 1993). ¿Es viable la permanencia de la zona libre para la región fronteriza? *Periódico Diario 29* .

______ (2013). Modernización industrial de la República Popular China. En A. Oropeza, *México frente a la tercera revolución industrial, cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Política Industrial. (2013). Obtenido de Secretaría de Economía: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/politica-industrial

Ros, J. (2012). Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el periodo 1994-2011. *Serie de estudios comparativos 1361* . Sede subregional de la CEPAL en México: CEPAL.

Serra Puche, J. (7 de enero de 2014). El TLCAN superó las expectativas. (I. E. Saldaña, Entrevistador).

Villafañe, L. (2006). México: globalización sin política industrial. En R. Cordera, *La globalización de México: opciones y contradicciones* (págs. 187-201). México: Universidad Autónoma de México.

Villalpando, P. (2004). La evolución de la industria maquiladora en México. *Innovaciones de Negocios* .

Villarreal, M. Á. (2012). *U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues and Implications.* CRS (Congressional Research Servive.



*Sergio Ordóñez Gutiérrez**[1]

La industria electrónica en México a veinte años del TLCAN: encantos y desencantos

SUMARIO: I. Introducción. II. Carácter estratégico de la industria electrónica en la nueva fase de desarrollo del capitalismo. III. El TLCAN y el espejismo de la industria electrónica. IV. La otra cara: su capacidad de articular y dinamizar el crecimiento y espacialidad "glocalizadora". V. La industria electrónica y su visión de futuro. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Entre los argumentos más fuertes para justificar el "éxito" del TLCAN se encuentra el del desarrollo y auge exportador de la industria electrónica (IE) durante los años noventa del siglo XX y los posteriores a la crisis global del 2001-2002, periodo en el cual la industria recibe importantes flujos de inversión extranjera, crece aceleradamente (particularmente en los años noventa) y se convierte en la principal actividad exportadora del país, contribuyendo así a generar un espejismo en torno suyo y del TLCAN.

La importancia del hecho era aun mayor debido a que la industria actual es resultado de la revolución tecnológica de la informática y de las telecomunicaciones y se encuentra estrechamente relacionada con los procesos de conocimiento, innovación y aprendizaje, aspectos que cobran una importancia fundamental en el actual escenario mundial.

Una mirada más atenta muestra que no obstante los encantos de la industria, ésta no está desempeñando en el país el importante papel potencial que podría tener, al formar parte de un complejo industrial y de servicios más amplio, o sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones, que

* Doctor en Economía e investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

[1] Investigación realizada gracias al Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT con clave IN302413; con la colaboración de Nubia Conde y Mariana Velázquez.



tiende a articular y dinamizar el crecimiento económico de los países, en el marco del surgimiento de una nueva fase de desarrollo del capitalismo o capitalismo del conocimiento.

La industria en el país no sólo no desempeña ese papel fundamental, resultado de la regulación neoliberal que culmina con el TLCAN basada en la libre importación para la re-exportación, sino que es portadora de una espacialidad "glocalizadora", que propicia la articulación directa de las regiones y localidades con la supranacionalidad de la globalización, sin la mediación del espacio nacional, y, por tanto, origina el desmantelamiento y la fragmentación del espacio nacional (Fernández & Alfaro, 2011).

En lo que sigue se estudia la industria electrónica a 20 años del TLCAN con sus encantos y desencantos, para al final aproximarse a las visiones de futuro que se dirimen mundialmente y que están íntimamente relacionadas con el desarrollo futuro de la IE mundial y en el país, frente a la crisis del neoliberalismo.

Para llevar a cabo lo anterior, se ha dividido la presentación en cuatro partes: en la primera se plantea el carácter estratégico de la IE en la nueva fase de desarrollo del capitalismo; en la segunda se aborda el encanto de la IE en el país; para en la tercera estudiar sus desencantos; y concluir con las visiones mundiales de futuro que se dirimen en torno a su desarrollo.

II. Carácter estratégico de la industria electrónica en la nueva fase de desarrollo del capitalismo

Capitalismo del conocimiento y el sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (SE-IT)

Hacia finales de los años sesenta del siglo XX tiene lugar una desaceleración de los incrementos de productividad del trabajo en los países desarrollados, que determinó el inicio del agotamiento de la fase de desarrollo del capitalismo *fordista-keynesiano*.

En la nueva fase de desarrollo la solución a la desaceleración de los incrementos en la productividad se ha encontrado en la fórmula de una creciente incorporación de conocimiento en la producción social, a partir de lo cual se ha generado una nueva y específica dinámica económica con características propias, que la diferencian de estadios precedentes, por lo que se propone la denominación de capitalismo del conocimiento para la nueva fase de desarrollo.

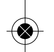
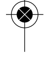
El conocimiento tiende entonces a convertirse en la principal fuerza productiva del crecimiento económico, lo que se traduce en un incremento notable del contenido en conocimiento de la producción social a partir de los años ochenta del siglo anterior (Ordóñez, 2009A), proceso que se expresa, por ejemplo, en el





incremento sustancial del número de patentes concedidas (y consecuentemente aplicadas) en la economía de EEUU de 1983 hacia delante (de alrededor de 60 mil en ese año a alrededor de 170 mil en el 2001 (Powell & Snellman, 2004).[2] así como en la tendencia al incremento del número de artículos científicos citados en las patentes concedidas (en las estadounidenses concedidas por la USPTO el promedio aumenta de 0.5 a 3 de 1987 a 1998, proceso que también se observa en las patentes concedidas en otros países importantes. Ordóñez & Bouchaín, 2011).[3]

Espacialmente el capitalismo del conocimiento conlleva a que no sea más el capital el que tiende a ser moldeado en la (territorialmente integrada) geografía del espacio estatal como en el *fordismo-keynesiano*, sino el espacio estatal el que tiende a ser moldeado en la (territorialmente integrada) geografía (global) del capital (Brenner, 2004), o proceso de globalización.

La nueva fase de desarrollo surge de una nueva articulación entre el sector científico-educativo (SC-E) y el conjunto de la producción social, en la que el SC-E se convierte en una condición inmediata de la producción, por lo que la producción, circulación y acumulación del conocimiento tiende a incidir e involucrar a todos los ámbitos de la reproducción económica y social, lo que trasciende las instituciones científico-educativas y las empresas e incluye nuevas instituciones económico-sociales *de facto* formales e informales.

La nueva articulación entre el SC-E y la producción social es posible gracias a la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones, cuyo despliegue se traduce en una nueva base tecnológica-productiva que tiende a articularse con el *toyotismo*, en tanto que nueva forma de dirección y organización de los procesos de trabajo, el cual persigue, a diferencia del *fordismo*, la incorporación de la calidad en los procesos productivos y en el producto social, y, por esa vía, conocimiento, particularmente el conocimiento tácito de los operarios.[4]

Por consiguiente, tiene lugar la formación de un ciclo del conocimiento (producción, circulación y acumulación) que incluye al SC-E y la producción, circulación y el consumo sociales, en el cual el gran desafío histórico es la valorización del conocimiento (creación de nuevo valor a partir del conocimiento), proceso que constituye una nueva contratendencia a la caída tendencial de la tasa de ganancia (véase Ordóñez, 2004 y 2009A) como puede observarse, por ejemplo,

[2] La USPTO y la JPO (Oficina de Patentes y Marcas de EU y Oficina de Patentes de Japón) son las oficinas con más solicitudes de patentes mundialmente, alrededor de 340,000 cada una en el 2002, muy por encima de la EPO (Oficina de Patentes Europea) con alrededor de 110,000 (OCDE, 2004). La aplicación de la ciencia y el conocimiento en la producción social no es novedosa en el capitalismo, al constituir uno de sus aspectos civilizadores, pero esta tendencia secular da un salto de calidad con la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones (Foray, 2000).

[3] Son los casos, en el siguiente orden, de, por ejemplo, Canadá (<0.5:2.5), Australia (<0.5:<2.5), Reino Unido (<0.5:<2), Suecia (<0.5:>1.5), Finlandia (<0.5:1.5), Francia (<0.5:>1), Alemania (<0.5:>0.5) y Japón (<0.5:>0.5) (OCDE, 2001).

[4] El toyotismo persigue objetivos contrarios al fordismo, puesto que se trata de producir pequeñas series de productos diferenciados y variados, incorporando las propuestas de mejora del proceso de trabajo y del producto por parte del operario (Coriat, 1991).




en el comportamiento de la tasa de ganancia de las corporaciones no financieras de EEUU con posterioridad a 1980, mostrado en Ordóñez y Bouchaín (2011).[5]

El ciclo de conocimiento implica, entonces, una nueva e íntima relación entre el conocimiento y la producción social, en la cual el conocimiento es simultáneamente un insumo y un resultado de la producción, bajo la forma de capacidades productivas y procesos de innovación, respectivamente (Amin & Cohendet, 2004). Pero este proceso no puede tener lugar sino se verifica un proceso generalizado de movilización social orientada a la innovación y el aprendizaje, que implica que los objetivos de inclusión y equidad sociales dejan de tener un mero contenido ético-político, como en el *fordismo-keynesianismo*, y adquieren un nuevo carácter estratégico para el desarrollo de los países, en el marco de una división global del trabajo y una competencia internacional centradas en el conocimiento y la diferenciación productiva.[6]

En el nivel macroeconómico, el despliegue de la revolución informática y de las comunicaciones trae consigo la integración de un nuevo complejo tecnológico-productivo, constituido por el conjunto de actividades industriales y de servicios articuladas por las tecnologías básicas del circuito integrado, el software y la digitalización, al cual se denominará sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (SE-IT),[7] cuya composición se muestra en el Cuadro 1.

El SE-IT se convierte en el nuevo núcleo articulador y dinamizador de la producción, el crecimiento y el comercio mundiales, en substitución del complejo automotriz-metalmecánico-petroquímico, propio de la fase de desarrollo *fordista-keynesiana*, lo que se traduce en un nuevo dinamismo económico o ciclo industrial con características propias, en los siguientes términos: 1) la fase expansiva del ciclo sería más prolongada y el nivel de incremento de las tasas de crecimiento y aumento de la productividad se elevaría, debido al papel dinámico de la oferta (a precios decrecientes) sobre la demanda, la mayor integración del SE-IT con el resto de las actividades económicas y la tasa más acelerada de innovación propia de la nueva base tecnológica;[8] y 2) la fase contractiva del ciclo sería menos du-

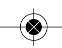
[5] La composición de capital específica de las actividades intensivas en conocimiento (alta composición de capital variable y proporcionalmente reducida de capital constante) contrarresta el incremento en la composición orgánica del capital y, en consecuencia, la tendencia a la disminución de la tasa de ganancia. Véase Marx (1894). En el conjunto la ley de la disminución tendencial de la tasa de ganancia sigue operando pero con una nueva contratendencia, que tendrá efectos directos sobre la división del trabajo entre las empresas en el contexto de las redes productivas.

[6] La incorporación del conocimiento en la producción constituye el fundamento de la diferenciación productiva en la competencia internacional, la cual requiere, por tanto, de la inclusión social y la incorporación del conocimiento inmerso en las culturas originarias específicas de los países.

[7] En trabajos anteriores se había utilizado la denominación de "sector electrónico-informático" para referirse al sector, pero ahora se añade el término "y de las telecomunicaciones", en virtud de la importancia creciente de esta actividad en el marco de la convergencia tecnológica y de servicios actual, y de su importante peso específico creciente en el sector.

[8] La fase expansiva de la economía norteamericana de los años noventa tuvo una duración de casi diez años (segundo trimestre de 1991 al segundo trimestre de 2000), una tasa de crecimiento media

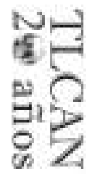




Cuadro 1
Composición del sector electrónico, informático y telecomunicaciones

Grupos	Ramas	Actividades	SCIAN_02	CIIU
Actividades Productivas	Industria Electrónica	Computadoras y equipo de ofi cina	334110	3000
		Equipo de telecomunicaciones	334210, 334220 y 334290	3220 y 3190
		Electrónica de Consumo	334310 y 334610	2230
		Componentes y semiconductores	334410	3210
		Instrumentos de precisión	334511 y 334519	3330, 3311 y 3312
		Mantenimiento y Reparación de equipo electrónico	811211 y 811219	5260 y 3312
	Software y Servicios de computación	Edición de software, creación y difusión de contenido en internet y consultoría	511210, 516110 y 541510	7220 y 7210
	Servicios de telecomunicaciones	Internet	518110, 518210 y 519190	7230 y 7240
		Telefonía	517110, 517211, 517219, 517310 y 561421	6420
		Telegrafía	517119	6420
		Telecomunicaciones por cable	517510	5420
		Redes Satelitales	517410	6420
		Servicios especializados	517910	6420
	Producción y Distribución de Contenido en Medios Masivos	Producción y distribución de contenido en medios impresos	511111, 511112, 511121, 511122, 511131, 511132, 511141, 511142, 511191 y 511192	2211, 2212, 7240 y 2219
		Producción y distribución de video en televisión y cine	512111, 512112, 515210, 515120 y 512190	9213, 6420 y 9211
		Producción y distribución de audio y radiodifusión	512210, 512220, 512230, 512240, 512290 y 515110	2213, 9249 y 6420
		Producción distribución de video y audio	519110	7499
Actividades de Comercialización, Distribución y Alquiler	Comercio, Distribución, Exhibición y alquiler		5150, 5233, 5239, 9211, 9212 y 7123	5150, 5233, 5239, 9211, 9212 y 7123

Fuente: elaboración del autor con base en Wellenius Bjorn [1993], Organización de las Naciones Unidas (ONU) [2003], Miller Arnold [1993] e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)-Censos Económicos [1998, 2003 y 2008].

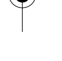





radera y recesiva, puesto que la organización de la producción en redes globales de producción se traduce en un coeficiente menor de inventarios respecto de los pedidos y las ventas, con lo que la dinámica tradicional de una mayor contracción de la producción que de la demanda (las ventas efectivas), debido a los inventarios, se vería contrarrestada, siendo más rápida y fácil la recuperación de la producción (USDC, 2000 y De Long & H., 2000).[9]

Sobre la base de esos fundamentos el SE-IT dinamiza la fase expansiva de los años noventa, determina la crisis mundial del 2001 y el 2002 y encabeza la recuperación posterior, a partir de un proceso de reestructuración tecnológico-productiva con consecuencias en su despliegue espacial mundial y su división interindustrial e internacional del trabajo (Dabat & Ordóñez, 2009).

Por su parte, la reciente crisis financiera-productiva global de 2007-2009, al estar centrada en el sector inmobiliario y las *securities* respaldadas en hipotecas -como ha sido desarrollado ampliamente en otros lugares (Ordóñez, 2009B)-, tuvo repercusiones directas sobre el SE-IT mundial derivadas de dos procesos íntimamente relacionados: 1) los efectos recesivos sobre el conjunto de la actividad económica, a la cual el SE-IT provee de insumos productivos industriales y de servicios en una relación de articulación "hacia delante", resultado de la disminución de la demanda mundial; y 2) la escasez y posterior virtual congelamiento del crédito mundial, con repercusiones adicionales sobre una contracción generalizada en la inversión en el sector y de la inversión en equipo electrónico-informático en el conjunto de la economía (Ordóñez, 2009B).



El SE-IT está jugando, nuevamente, un papel articulador y dinamizador en la (frágil) recuperación actual (observable claramente a partir del tercer trimestre de 2009), como lo muestra la Gráfica 1 en lo referente a la composición de las exportaciones mundiales por grupos de productos, debido a que la promoción del desarrollo del SE-IT constituyó un componente fundamental de los paquetes de estímulos económicos de los gobiernos para impulsar la recuperación , y, en la mayor parte de ellos, la inversión en la industria de servicios de telecomunicaciones (ISTC) pasó a desempeñar un rol propulsor de la recuperación de la inversión en su conjunto, bajo la óptica de que una nueva inversión en infraestructura que promueva la recuperación,[10] además del componente físico tradicional, debe incluir, muy importantemente, un nuevo

de 4.1% de 1995-2000 (contra 4.2% de 1959-1973) y una tasa media de incremento de la productividad de 3.2% de 1995-2000 (contra 2.9% de 1959-1973). El incremento acelerado de la productividad se tradujo en niveles más bajos de desempleo e inflación y en incrementos importantes del salario real (Baily, 2000).

[9] En la contracción económica del 2001-2002 sólo hubo tres trimestres recesivos (2000-3, 2001-1 y 3) y tuvo una duración de diez trimestres (2000-3 – 2002-4) (US-BEA), aunque en ello incidió la situación de incertidumbre que se creó con posterioridad al 11 de septiembre del 2001, derivada de los atentados terroristas, la crisis de la aviación comercial, la guerra de Irak y el aumento en los precios del petróleo.

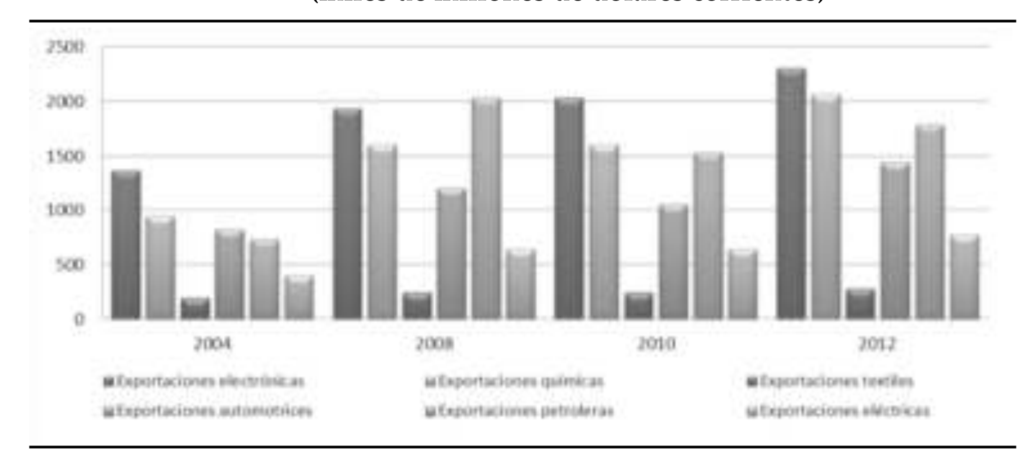
[10] Los países del G-20 invirtieron cerca de US$ 2 billones, de los cuales US$ 100 MM corresponden a actividades relacionadas con el SE-IT. Como porcentaje del PIB, Corea, Japón y EEUU han hecho las mayores inversiones (11%, 0.7% y 0.3%, respectivamente), y como porcentaje del paquete de estímulos Corea, Francia y Japón han sido los países principales (24%, 17% y 12%, respectivamente) (ITIF, 2009).





componente digital, constituido por redes de banda ancha alámbricas e inalámbricas que contribuyan a alcanzar el objetivo de un acceso universal a internet en los países más desarrollados.

Grafica 1
Exportaciones mundiales de mercancías y de productos electrónicos, químicos, textiles, automotrices y eléctricos (miles de millones de dólares corrientes)



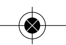
Fuente: ONU COMTRADE, Internationla Trade Statistics Yearbook.www.comtrade.un.org

El carácter potencialmente estratégico de la industria electrónica y su desarrollo histórico

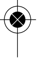
Del carácter dinamizador e integrador del crecimiento y el comercio mundiales del SE-IT, se desprende el carácter estratégico que cobra la IE para el desarrollo de los países que logran integrarse y ascender en sus redes productivas globales (RPG). Pero para que tal integración y ascenso se traduzca en el desarrollo de los países, y no sólo de las regiones-localidades o empresas directamente involucradas, se requiere de una estrategia de desarrollo nacional sustentada en un nuevo accionar del Estado en la reproducción y el desarrollo económicos, el cual debe propiciar la articulación con el SC-E y la formación complementaria de eslabonamientos productivos internos, que posibiliten una derrama económica interna y la integración en el proceso de la empresa nacional, particularmente PyMES.

Es a partir de esos fundamentos que los países asiáticos han logrado posicionarse como importantes exportadores de productos electrónicos que incor-





poran tecnologías de punta de desarrollo propio, así como el surgimiento de marcas propias con presencia global. Algunos ejemplos son: Singapur con especialización mundial en la exportación de componentes y semiconductores, grupo de productos en que se ha posicionado como el primer exportador mundial en 2010, particularmente por el desarrollo de discos duros, por empresas de marca propia como *Chartered Semiconductor* o *Ben Q*, o bien el caso del contratista manufacturero de presencia mundial *Flextronics*; Taiwán con especialización mundial en la producción de componentes y semiconductores, además de equipo de cómputo y de oficina, industrias en las que constituía el cuarto mayor exportador mundial y se ubicaba entre los diez primeros en 2004, respectivamente, con empresas de marca global como *Semiconductor Manufacturing, Compal Computer* o *Acer* que se encuentra entre los primeros cuatro fabricantes mundiales más importantes de computadoras; Corea con especialización mundial en equipo de telecomunicaciones, componentes y semiconductores, industrias en las que se ha posicionado como el tercero y sexto exportador mundial en 2010, respectivamente, con empresas de marca global como *Hynix, Samsung* o *LG*.



Casos más reciente son los de China e India. El primero se ha convertido en el primer exportador mundial de productos electrónicos con posterioridad a la crisis mundial de 2001-2002, con una especialización mundial particularmente en equipo de cómputo y de telecomunicaciones y el desarrollo de marcas propias como *Lenovo, Huawei* (Dabat, Ordóñez, & Suárez, 2008 y Ordóñez & Bouchaín, 2012), y más recientemente con una participación en la producción mundial de polysilicio y módulos solares[11] de alrededor de 17% y 26%, respectivamente, por parte de empresas líderes como *Suntech* o *Yingli Green Energy* que participan con alrededor del 12% de la producción mundial de energía eléctrica de base solar (Reed Business Information, 4/09/2009).

Por su parte India, ha aprovechado los procesos de relocalización-subcontratación internacionales en los servicios de computación e informática, particularmente en los servicios de software en donde se ha constituido en el primer exportador con una participación cercana a 25% en el mercado mundial (FMI-BOP), con empresas como *Tata Consultancy, Wipro, Infosys*, etc., además del reciente desarrollo de empresas contratistas manufactureras indias como *Westway, SGS Tekniks* o empresas que proporcionan servicios electrónicos, de software y computación, además de ser contratistas manufactureros como *Veratroniks* (Ordóñez, 2013).

Retrospectivamente, la IE, luego de una primera fase tecnológicamente basada en los bulbos de vacío para la electrónica de consumo, se desarrolla en los años sesenta y setenta del siglo XX con la aparición del circuito integrado y el

[11] El polysilicio es el material principalmente usado -y que constituye la mayor parte del costo- de los paneles solares, mientras que los módulos solares son paneles que incluyen un marco metálico y uniones que lo dejan listo para instalarse.




microprocesador de uso general,[12] y las primeras manifestaciones de convergencia con las telecomunicaciones, a partir del satélite de uso civil o el cable de fibra óptica. Ello se corresponde con un continuado ascenso de la electrónica de consumo, que pasará a convertirse en el principal destinatario de la producción de circuitos integrados en sustitución de la industria militar-espacial, teniendo a Japón como principal país protagonista (Dabat & Ordóñez, 2009).

Por su parte, la revolución informática y de las telecomunicaciones impondrá nuevos fundamentos tecnológicos de desarrollo a la IE en torno al microprocesador, el software y la digitalización, lo que se traducirá en una profundización del proceso de convergencia de la informática y las telecomunicaciones en el que la electrónica de consumo será desplazada por la industria de computación y los semiconductores como actividades principales, las cuales constituían 36% y 20% de las exportaciones mundiales de la IE en 1980, respectivamente, proporción que aumenta a 42% en 1990 para la primera y se mantiene en el caso de la segunda. Este proceso se acompaña del ascenso de Estados Unidos, Alemania Occidental, Reino Unido, Singapur y Corea como los principales países exportadores, después de Japón, durante los años ochenta, y de países como Malasia, China, Taiwán y México durante los años noventa (Dabat, Ordóñez, & Suárez 2008).

La crisis mundial de 2001-2002 es una crisis centrada en el SE-IT mundial y el índice NASDAQ, que origina una reestructuración tecnológico-productiva de ese sector y de la IE, fundamentada en la dilatación del radio de acción del microprocesador, la digitalización y la conectividad entre los distintos dispositivos, lo que permite ampliar la capacidad de procesamiento e interacción informáticos a una enorme cantidad de nuevos dispositivos, estructuras y procesos de diferentes tipos (cerebros electrónicos, memorias, sensores, instrumentos de control, medidores, etc.). Entre los nuevos dispositivos con capacidad de procesamiento e interacción informática destacan los de telecomunicaciones, electrónica de consumo e instrumentos de precisión (grupos de productos que aumentan su peso relativos en las exportaciones mundiales en los años dos mil), los que, gracias a este proceso, quedan incorporados definitivamente en la industria tanto tecnológica como contablemente en las estadísticas de las Naciones Unidas.[13]

[12] La aparición de la cuarta generación de computadoras basada en el microprocesador cambiará totalmente el concepto de la computadora, tanto en sus dimensiones físicas y condiciones de operación, como en su capacidad de funcionamiento" (Mertens, 1986). El microprocesador se desarrolló a partir de la introducción precedente del circuito integrado a gran escala (*large-scale-integreted* o LSI), que junto a los avances optoelectrónicos o la pantalla LCD, harán posible el desplazamiento de la industria militar-espacial por la electrónica de consumo como principal usuaria de equipo electrónico. Japón estará al frente de tales innovaciones por un breve tiempo por su liderazgo en la electrónica de consumo, lo que le permitiría situarse al frente tanto de la producción mundial de televisores y equipo de audio como del tipo de semiconductores utilizados principalmente por esa industria (transistores, circuitos de memoria de diverso tipo y procesadores), especialmente de circuitos de memoria (Hart, 1993).

[13] A partir del 2000 las Naciones Unidas integran a los instrumentos de precisión como componentes de la IE (códigos CUCI 774, 871, 872, 873, 874) en su sitio web: UN COMTRADE. http://comtrade.un.org/.

Lo anterior conlleva un proceso de convergencia tecnológica (capacidad de procesamiento informático de los equipos y conectividad de dispositivos de diferente naturaleza), que, vinculado al amplio e intenso desarrollo de las redes y de internet, permiten la interconexión entre dispositivos en espacios de naturaleza, dimensiones y localización muy diferentes. Esto tiene lugar, tendencialmente, sin la intermediación de cables (la comunicación inalámbrica, por ejemplo, posibilita nuevas formas de organización de actividades humanas relativamente independizadas del territorio), lo que implica, a su vez, una nueva profundización de la convergencia de la informática y las telecomunicaciones.

A partir de lo anterior tiene lugar la provisión más acentuada de la IE de otras industrias ya previamente influidas tecnológicamente por ella o en nuevas industrias cada vez más diversas como los relojes y el equipo fotográfico, la industria automotriz, de equipo industrial, la aeronáutica, etc., lo que, combinado con el desarrollo del software, tiende a incrementar la importancia de la industria en la reproducción económica y social (Dabat & Ordóñez, 2009).

III. El TLCAN y el espejismo de la industria electrónica

Antes del TLCAN

La IE de substitución de importaciones surge en los años cuarenta a partir de desarrollo de la fabricación de aparatos de radio y sus partes. En los años cincuenta evoluciona hacia la fabricación de televisores y sus partes, especializándose de este modo en la electrónica de consumo hasta principios de los años ochenta.[14] Se trata, en general, de una típica industria de substitución de importaciones con niveles elevados de integración nacional[15] y baja competitividad.

La excepción está constituida por la industria de telecomunicaciones, en particular el subsector de materiales y aparatos telefónicos, el cual, a partir de la provisión de la demanda de TELMEX,[16] pudo desarrollar una capacidad de utilización tecnológica y de adaptación a las condiciones locales, con un importante grado de integración nacional (OCDE, 1991). Por su parte, el sec-

[14] En 1980 la electrónica de consumo (aparatos de radio, televisores, material de sonido, discos y bandas magnéticas) constituye aproximadamente el 50% de la producción de la industria electrónica (OCDE, 1991).

[15] Los televisores en blanco y negro incorporan 95% de componentes producidos nacionalmente, los televisores en color entre 85% y 90% y el equipo audiovisual 70% (OCDE, 1991).

[16] Las empresas proveedoras de TELMEX son Ericcson, Alcatel-Indetel y NEC. Ericcson desempeña un papel preponderante desde los años cincuenta (OCDE [1991] y UNIDO [1994]).



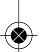
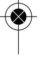




tor de computadoras y equipo de oficina surge tardíamente (a finales de la década del setenta) y su desarrollo tendría lugar en el contexto de la apertura comercial (Dabat & Ordóñez, 2009).

Se pueden distinguir dos periodos de desarrollo de la industria en el ocaso de la sustitución de importaciones (SI) y previos a la entrada en vigor del TLCAN: 1) el intento de pasaje (tardío) a la fase culminante de la SI o sustitución de exportaciones; y 2) el desarrollo de una industria exportadora con un importante contenido nacional, derivado de la formación de encadenamientos productivos internos que propiciaran la incorporación de la empresa nacional.

El intento de pasaje a la sustitución de exportaciones tiene lugar a principios de los años ochenta, bajo la normatividad del Programa para la Promoción de Equipo de Cómputo, Modulares y Periféricos dado a conocer en 1981 (conocido como Plan Calcul en su versión original), el cual da prioridad a la participación del capital nacional, la integración nacional de la industria y el desarrollo de una tecnología propia,[17] lo que propicia el surgimiento de varias empresas de capital nacional fabricantes de computadoras de marca propia, como Compumex, Microton y Wind Computers,[18] las cuales posteriormente desaparecerían o renunciarían a producir bajo marca propia, abocándose a la producción de componentes o a proporcionar servicios relacionados, como resultado del encarecimiento de las partes importadas derivado de la devaluación de 1982 y la fuerte depreciación del tipo de cambio durante 1986 y 1987 (Palacios Lara, 2001) y (Dabat & Ordóñez, 2009), cancelando esta modalidad de desarrollo de la industria hacia mediados de los años ochenta.

En 1985 da inicio la segunda etapa de desarrollo, cuando las prioridades del Plan Calcul se modifican en favor del desarrollo de la productividad y la competitividad industriales,[19] con el propósito de autorizar a IBM para que construyera una nueva planta con 100% de capital extranjero en la municipio de El Salto, Jalisco, lo que para la empresa constituía parte de un proceso de transi-

[17] Las empresas inscritas en el plan debían contar con 51% de capital mexicano y gozarían de estímulos fiscales, bajo la forma de créditos de impuestos, así como de protección comercial a la importación de productos terminados, material periférico, piezas de recambio y componentes. Por otra parte, podrían importar partes y componentes a tasas preferenciales (Peres, 1990).

[18] El surgimiento de estas empresas productoras de marcas propias es precedido por la empresa Electrónica Zonda fundada en 1970 y que hacia finales de los años sesenta derivó en cuatro empresas hijas: Sonimex (equipo de audio), Refrimex (refrigeradores), Tvmex (televisores avanzados) y Compumex (computadoras personales). Véase Palacios, 2001.

[19] Con esta modificación las empresas podían seguir la vía establecida por la versión original del plan, o bien aquella marcada por la versión modificada, en cuyo caso debían contar con un alto coeficiente de exportación/importación: 3/1 (en caso de una participación de capital nacional mayoritaria, el coeficiente descendía a 1:1) (Peres, 1990). En opinión de Wilson Peres la aceptación del proyecto de IBM representó la derrota del grupo gubernamental que respaldaba una política industrial tradicional y fortaleció en cambio al grupo "aperturista" (Ibíd., p. 90). En realidad el grupo de la Secretaría de Industria y Comercio que respaldaba el Programa de 1981 y su reformulación posterior, no se identificaba con una política industrial "tradicional", como la que prevaleció en los años sesenta-setenta, sino otra de transición, ajustada formalmente a las propuestas de Balassa, 1983).

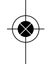



ción del ensamble de máquinas de escribir electrónicas al de computadoras y el subensamble de componentes de circuitos electrónicos (Ordóñez, 2004).

La necesidad de cumplir con el coeficiente de exportación/importación impuesto por el Plan Calcul llevó a IBM a poner en práctica un programa de proveedores que fue el punto de partida para la integración de empresas locales "desde abajo en la cadena de valor", el cual después fue adoptado por otras empresas extranjeras como Hewlett-Packard (Dabat, Ordóñez & Rivera, 2005).

El espejismo de la industria electrónica

A la libre importación para la re-exportación se le eliminan los coeficientes de exportación/importación, al tiempo que el requisito del contenido nacional de la producción es sustituido por un contenido macro-regional de los países firmantes del TLCAN, cuando éste sustituye al Plan Calcul como instrumento de regulación de la industria, con lo que se abre el camino a una vía de desarrollo neoliberal de la IE.



La vía neoliberal está regida por una lógica regulatoria que propicia que a las empresas que operan bajo estos programas les convenga importar la mayor cantidad de insumos y reexportar la mayor proporción de la producción, debido a que la importación temporal es libre de impuestos y éstos sólo son sobre el valor agregado "importado" en el país de destino de la re-exportación,[20] por lo que en su lógica está excluida la formación de eslabonamientos productivos internos y el direccionamiento de la producción hacia el mercado interno. Se trata de propiciar la localización de porciones de las redes productivas globales (RPG) en el espacio regional o local pero desde una lógica funcional global y centros de decisión remotos, por lo que los encadenamientos productivos que puedan tener lugar en el espacio nacional res-

[20] Las empresas bajo estos programas quedan exentas en México del pago del impuesto general de importación, impuesto al valor agregado y de cuotas compensatorias en caso de existir, y sólo pagaban, hasta los años noventa, el impuesto sobre la renta (ISR) y al activo (SE y Schatan [2002]). La modalidad predominante es el programa de maquila (proporciona el 55% de las exportaciones manufactureras en el 2000, contra 37% del PITEX), en el cual la empresa en México es una sucursal de una empresa extranjera (predominantemente estadounidense). En este caso, mediante los precios de transferencia, es decir, subfacturando las ventas y sobrefacturando las compras, buena parte del valor agregado puede ser transferido contablemente a la matriz, reduciéndose el pago de impuestos por ese concepto en el país de origen (valor agregado "importado") y también en México por concepto de ISR. De ello se sigue una falta de confiabilidad de los datos reportados por INEGI, puesto que al contabilizar la sub/sobrefacturación tienden a subdimensionar el valor agregado y las ganancias generadas nacionalmente, y a sobredimensionar los insumos importados. Para un análisis a detalle de las implicaciones de este carácter sesgado de la cifras de INEGI, véase Dabat y Ordóñez [2009], anexo metodológico.

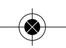



ponderán a una lógica -externa- competitiva empresarial global y no de desarrollo nacional, lo que espacialmente se traduce en la fragmentación y el desmantelamiento del espacio nacional y la integración directa de lo local-regional en la supranacionalidad de la globalización, sin la mediación de la escala nacional, o "glocalización".

La vía neoliberal en el marco del TLCAN promueve un intenso proceso de desplazamiento hacia México de porciones sucesivas de las RPG -que se traduce en un rápido incremento de la inversión extranjera en la industria-, para hacer frente a la competencia global fundamentalmente en el mercado norteamericano por parte de las principales empresas OEM, que atraen a sus contratistas manufactureros internaciones (CM), así como algunos proveedores de segundo círculo de ambos, lo que da como resultado la conformación de una industria básicamente de productos finales de computadoras y equipo de oficina, componentes y semiconductores, equipo de telecomunicaciones (telefonía alámbrica e inalámbrica), electrónica de consumo (televisores) e instrumentos de precisión.[21] A partir de estos fundamentos tiene lugar el desarrollo de la industria bajo una modalidad que adopta las siguientes características: 1) total preeminencia de la empresa transnacional, principalmente norteamericana, en todos los niveles de la nueva división interindustrial del trabajo (empresas OEM, CM y proveedores de segundo círculo); 2) incorporación incipiente de algunas fases de diseño y concentración en los procesos de manufactura y de ensamble; 3) inserción internacional basada fundamentalmente en bajos costos laborales; 4) predominancia de la integración en la división global del trabajo y las RPG del SE-IT, por sobre todo tipo de integración de eslabonamientos internos y de incorporación de empresas locales-nacionales (que solo logran incorporarse incipientemente y casi exclusivamente como contratistas manufactureros y proveedores de segundo círculo); y 5) al constituirse la industria como porción funcional y espacialmente integrante de las RPG localizada en el espacio nacional, propicia una articulación espacial glocalizadora.

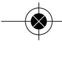
Bajo la vigencia del TLCAN se pueden diferenciar tres periodos en cuanto a la estructura, vía de desarrollo y dinámica de la industria, a saber: 1) los años noventa hasta el 2000, que corresponde al auge exportador dominado por las exportaciones de los grupos de computadoras y equipo de oficina, y equipo de telecomunicaciones, con una tasa media anual de crecimiento de la producción de 12%; 2) de 2001 a 2007, en el que se verifica la crisis mundial centrada en el índice NASDAQ con fuertes efectos sobre la industria y la recuperación posterior, con crecimiento de la producción de -4%; y 3) de 2007 en adelante, cuando tiene lugar la crisis financiero-productiva global centrada en el sector

[21] Los códigos CUCI 871, 872, 873 y 874 comienzan a ser contabilizados por las Naciones Unidas en su sitio web (UN COMTRADE. http://comtrade.un.org/) como parte de la industria electrónica a partir del 2000, a los cuales se ha agregado el código 774 para conformar la rama de los instrumentos de precisión.

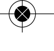


Cuadro 2
Indicadores de la industria electrónica, 1998, 2003 y 2008 en México

	ACTIVIDADES PRODUCTIVAS		Unidades Económicas (unidades)			Personal Ocupado (unidades)			Producción Bruta Total (en millones de pesos de 2008)			Productividad - PBT (miles de pesos de 2008)			Productividad - VAB (miles de pesos de 2008)			Composición Orgánica del Capital (porcentajes)			Tasa de Ganancia (porcentajes)			Salario Medio (miles de pesos de 2008)		
	SCIAN de 2002	Actividad Económica	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008	1998	2003	2008
A	Industria electrónica		24270	21213	23205	310570	309971	363704	102292334	140632408	125747930	329	450	346	106	172	174	5.66	5.02	2.66	14.81	20.26	22.34	54	79	88
I		Computadoras y equipo de oficina	150	88	65	41898	47082	53385	54890132	55409192	25915149	1306	1166	486	185	192	147	22.16	14.39	5.22	9.13	8.90	12.19	56	81	84
1	334110	FABRICACIÓN DE COMPUTADORAS Y EQUIPO PERIFÉRICO	150	56	65	41888	47083	53385	54890132	55409192	25915149	1306	1159	486	185	192	147	22.16	14.39	5.22	9.13	8.90	12.19	56	81	84
II		Equipo de telecomunicaciones	160	106	103	71790	38882	59451	12723964	12835933	21523033	177	256	362	106	145	253	2.46	4.95	1.66	22.14	18.58	48.12	67	69	117
2	334210	FABRICACIÓN DE APARATOS TELEFÓNICOS	80	29	18	27584	10000	4081	5522317	3888715	2311590	197	388	598	107	130	226	2.96	5.51	3.97	16.46	17.44	21.04	65	65	114
3	334220	FABRICACIÓN DE EQUIPO DE TRANSMISIÓN Y RECEPCIÓN DE SEÑALES DE RADIO, TELEVISIÓN Y CABLE	53	38	55	35454	18787	41505	6132571	5150982	16200677	173	274	387	112	112	290	2.37	5.64	1.94	28.01	15.83	61.35	57	55	110
4	334290	FABRICACIÓN DE OTROS EQUIPOS DE COMUNICACIÓN	27	38	30	6052	9886	13425	1068476	4796286	2996776	128	485	223	94	212	147	1.11	3.84	1.09	22.56	23.83	15.12	64	99	112
III		Electrónica de consumo	88	110	104	45971	61282	57030	10389672	28625247	29088103	226	470	505	117	245	233	3.11	3.22	2.96	21.83	30.68	18.60	62	107	134
7	334310	FABRICACIÓN DE EQUIPO DE AUDIO Y DE VIDEO	54	72	78	43085	54775	52779	9177276	25057869	24107358	213	457	458	114	241	217	2.78	2.99	2.85	23.44	31.85	19.01	60	106	128
5	334610	FABRICACIÓN Y REPRODUCCIÓN DE MEDIOS MAGNÉTICOS Y ÓPTICOS	34	38	25	2906	6517	4857	1206368	3767379	4918748	415	578	1013	103	275	400	6.77	5.14	5.15	13.11	24.48	16.85	81	110	196
IV		Componentes y semiconductores	352	372	296	86239	103360	129462	14265567	30177366	38847218	156	292	298	86	173	198	1.66	2.22	2.07	20.03	30.97	20.62	55	87	103







7	334410	FABRICACIÓN DE COMPONENTES ELECTRÓNICOS	352	372	259	88239	100060	129452	1406967	3017298	3894121	159	292	298	88	175	168	1.98	2.22	2.07	20.03	30.57	35.02	55	57	108
V		Instrumentos de precisión	103	108	157	12709	12483	12975	2728881	4770460	4304045	215	382	332	107	122	181	8.57	5.30	2.05	17.40	13.23	18.47	38	88	116
8	334511	FABRICACIÓN DE RELOJES	11	13	20	527	335	252	174855	158798	289140	331	474	1135	84	143	534	9.21	8.28	17.92	2.75	11.37	30.22	67	78	92
9	334519	FABRICACIÓN DE OTROS INSTRUMENTOS DE NAVEGACIÓN, MEDICIÓN, MÉDICOS Y DE CONTROL	92	95	137	12188	12148	12723	2554330	4611182	4017505	210	380	316	101	121	174	3.33	5.27	1.80	16.02	13.30	17.42	58	86	117
VI		Mantenimiento y reparación de equipo electrónico	23417	20422	22477	49984	43750	50781	7730783	8818589	6278383	155	158	124	62	83	58	5.37	6.26	4.76	20.68	36.34	27.04	27	21	23
10	811211	REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE EQUIPO ELECTRÓNICO DE USO DOMÉSTICO	17800	15444	13190	25422	24189	25145	1068192	1600817	1886006	42	76	75	20	30	39	9.22	6.78	7.14	25.37	36.16	35.37	6	10	10
11	811219	REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OTRO EQUIPO ELECTRÓNICO Y DE EQUIPO DE PRECISIÓN	5614	4978	7287	24574	19695	25846	6664594	5078671	4392377	271	260	171	106	137	77	4.90	6.11	4.10	19.71	40.58	23.36	49	35	35

NOTA METODOLÓGICA:

Productividad PBT = PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL / PERSONAL OCUPADO TOTAL
Productividad VAB = VALOR AGREGADO BRUTO / PERSONAL OCUPADO TOTAL
Composición Orgánica de Capital = (ACTIVOS FIJOS + CONSUMO INTERMEDIO) / REMUNERACIONES TOTALES
Tasa de Ganancia = SUPERÁVIT BRUTO DE OPERACIÓN / (ACTIVOS FIJOS + CONSUMO INTERMEDIO + REMUNERACIONES TOTALES)
Salario Medio = REMUNERACIONES TOTALES / PERSONAL OCUPADO

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los CE 1998, 2003, 2008 del INEGI

TLCAN 20 años



inmobiliario, las *securities* y los derivados, y la frágil recuperación actual, con crecimiento de -1.5 por ciento.[22]

El Cuadro 2 muestra que los cambios más relevantes en la estructura de la industria son la disminución del peso relativo del grupo de computadoras y equipo de oficina, el incremento en la participación relativa de la electrónica de consumo y de los componentes y semiconductores, así como la del equipo de telecomunicaciones del 2003 en adelante, mientras los instrumentos de precisión mantienen aproximadamente su peso específico, lo cual se corresponde con los cambios en la dinámica de las exportaciones hasta 2008, con la excepción de las de instrumentos de precisión que se incrementan, y las de componentes y semiconductores que tienden a disminuir desde el 2000, cuando alcanzan su nivel máximo, como lo muestra más adelante la Gráfica 2.

Pero el cambio más importante es la tendencia al incremento en el peso de los procesos productivos mayormente intensivos en conocimiento del 2003 en adelante en los grupos de equipo de telecomunicaciones, instrumentos de precisión, y computadoras y equipo de oficina, lo que se puede apreciar por los incrementos mayores de la productividad medida respecto al valor agregado bruto (VAB) en relación con aquélla referida a la producción bruta total (PBT), en combinación con una disminución de la composición orgánica del capital, el incremento de la tasa de ganancia y del salario medio, que en su conjunto indican un mayor peso del trabajo complejo en la composición del capital y su efecto sobre los incrementos de productividad,[23] como lo muestra el Cuadro 2.

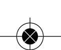
En efecto, la orientación hacia actividades mayormente intensivas en conocimiento y el consecuente ascenso en las RPG es la vía de la salida de la crisis del 2001-2002, claramente apreciable a partir de 2004, ante la reestructuración del SE-IT de EEUU[24] y la intensificación de la competencia de China, lo que se expresa en una reorientación de la modalidad de desarrollo de la industria en los siguientes términos: 1) ascenso industrial en las RPG hacia actividades más

[22] Estos datos deben ser tomados con reserva debido a la ya indicada falta de confiabilidad de las cifras proporcionadas por INEGI, las cuales tienden a subdimensionar el valor agregado nacional, sobre el cual están calculadas las tasa de crecimiento de la producción.

[23] La productividad en términos de VAB expresa más directamente los incrementos en la productividad del trabajo por efecto directo del trabajo vivo, en relación con la productividad medida en relación a la PBT, en donde está considerada la transferencia de valor del capital constante al producto, por lo que en ese caso el incremento de la productividad del trabajo puede estar relacionada con un incremento en la composición orgánica del capital y su efecto sobre el trabajo vivo. Por ello, incrementos de productividad más elevados del VAB en relación a la PBT muestran un mayor efecto del trabajo vivo sobre el incremento de la productividad, lo cual aunado a una disminución de la composición orgánica del capital, incremento en la tasa de ganancia y en el salario medio expresan una mayor incidencia en el proceso del trabajo calificado o complejo.

[24] La reestructuración del SE-IT de EEUU tiene las siguientes características: 1) concentración más intensa en actividades de investigación y desarrollo y el diseño complejo; 2) integración más estrecha al ascenso de China y Asia vía mercado (provisión de componentes y semiconductores); y 3) aceleración de los procesos de relocalización-subcontratación internacionales, con mucho mayor hincapié en las actividades medianamente intensivas en conocimiento. Para mayor detalle, véase Dabat y Ordóñez [2009].





intensivas en diseño y procesos de manufactura más intensivos en conocimiento, que contienen mayor valor agregado y arrojan productos que requieren una mayor variedad de componentes y producción de series más reducidas (medianas series)[25] 2) integración de la industria en la nueva modalidad de la división interindustrial del trabajo, por medio de la re-localización de las empresas OEM de operaciones de diseño en el país o la incorporación de empresas subcontratistas manufactureras y de servicios locales en el proceso, como se muestra en el esquema 1 del apartado 3; 3) reorientación de la producción hacia sectores o subsectores emergentes y/o de alto dinamismo, como la electrónica de consumo de nuevo tipo, la electrónica automotriz o la aeroespacial; y 4) redistribución de las exportaciones en detrimento del mercado estadounidense y a favor de China, Japón y Europa, lo que implica el inicio de la integración internacional de la industria vía mercado en la emergencia de China y Asia Oriental (Dabat & Ordóñez, 2009).

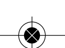
Considerando una participación de la industria de más de 20% en las exportaciones totales en 2012, contra casi 19% de la automotrices, 14% de las petroleras y casi 2% de las textiles-calzado (COMTRADE), la Gráfica 2 muestra un cambio en la dinámica relativa de las exportaciones de los grupos de productos después de la crisis mundial 2001-2002, que en el caso de México se prolonga hasta el 2004, como ha sido discutido en Ordóñez (2006) y Dabat y Ordóñez (2009),[26] en el que las exportaciones de computadoras y equipo de oficina y las de componentes y semiconductores tienden a disminuir y las de equipo de telecomunicaciones a desacelerarse previo a la crisis financiero-productiva global. Pero tiene lugar una reversión de tendencias a partir de 2008, cuando los efectos de la crisis aún no se manifiestan más que muy levemente, y que se acentúa en la recuperación posterior de 2010 en adelante, originada por una cierta recuperación de partes del mercado de EEUU -en el marco de su frágil recuperación-, que alcanzan más de 17% en promedio de 2008-2012 (en relación con 15.7% en 2001-2007), en detrimento de China que desacelera los incrementos de su participación (de 31% en 2001-2007 a 7.7% de 2008-2012) arribando a cerca de 30% (COMTRADE), ante la elevación de los costos de producción, derivado de los incrementos en el costo laboral unitario en ese país. Los grupos de productos que más aceleran su monto exportador son computadoras y equipo de oficina, además de equipo de telecomunicaciones, que eran precisamente los grupos que habían tendido a disminuir su participación en el total de las exportaciones de la industria con posterioridad a la crisis del 2001-2002.[27]

[25] Este proceso particular que tiene lugar en la industria electrónica como medio de salida de la crisis, ya había sido estudiado para la industria en su conjunto y como aspecto evolutivo de la industria de "maquila" en el concepto de "maquila de tercera generación", formulado en el periodo de expansión de los años noventa por Carrillo y Hualde [1997].

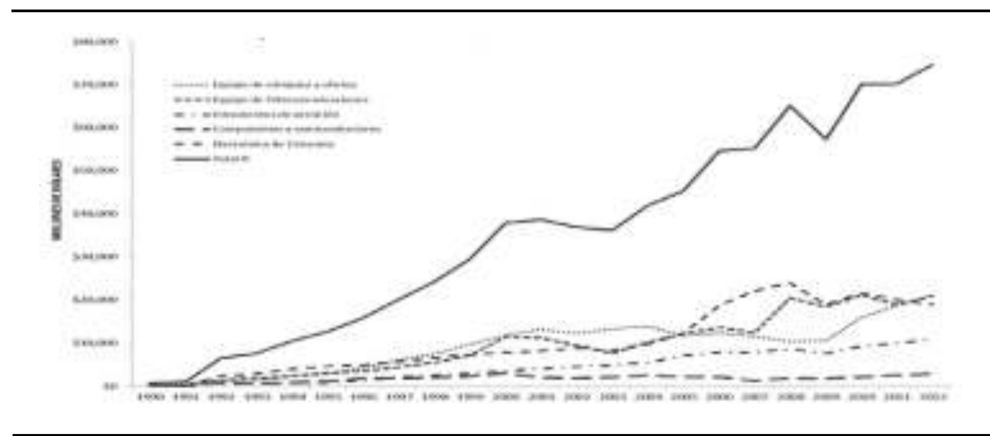
[26] En la crisis de la IE en México incide la propia crisis del SE.IT de EEUU y la entrada en la competencia por el mercado norteamericano de China, particularmente en los dos grupos de productos que habían sido los más dinámicos de la expansión de la IE en México hasta el 2000: computadoras y equipo de oficina y equipo de telecomunicaciones. Para mayor detalle véase Dabat y Ordóñez [2009].

[27] Aun cuando en el último caso ello no se expresa en un incremento en la participación en el mercado de EEUU.



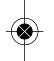


Grafica 2
Exportaciones de la industria electrónica en México 1990-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de UN COMTRADE http://www.comtrade.un-org

Por su parte, el despliegue espacial de la industria se caracteriza por un patrón de localización basado en la búsqueda de ventajas competitivas geográficas para la exportación al mercado estadounidense, que constituye el principal mercado (casi 90% de las exportaciones), la existencia de universidades, tecnológicos y escuelas técnicas que proveen de fuerza de trabajo de bajo costo pero con un nivel creciente de calificación, y el desarrollo de una infraestructura industrial, de transporte y telecomunicaciones.

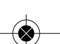


Con base en ese patrón de localización se configuran tres agrupaciones territorial-industriales principales, de cambiante composición productiva heterogénea, poco grado de integración industrial y espacial interna, y mayormente vinculadas económica y espacialmente con el suroeste de EEUU que con la economía y el espacio nacionales: a) la centrada en torno a Guadalajara en importante interrelación con Aguascalientes, que se caracteriza por cierto nivel de especialización en equipo de cómputo y de telecomunicaciones, y más recientemente en electrónica automotriz (Guadalajara) y componentes y semiconductores (Aguascalientes); b) la ubicada principalmente en Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali con ramificaciones en toda la zona fronteriza norte, orientada a la electrónica de consumo, particularmente televisores, pero con presencia creciente de equipo de cómputo y de telecomunicaciones, además de componentes y semiconductores, y más recientemente de la electrónica aeroespacial (particularmente Baja California y Sonora [Hualde & Carrillo, 2007]); y c) la de la zona centro-sur, ubicada en el Estado de México, Querétaro, en menor medida en Morelos, además del sur de Veracruz, Tabasco y Campeche con cierta especialización en electrónica de consumo, equipo de telecomunicaciones, instrumentos de precisión y electrónica aeroespacial (Querétaro), como lo muestra el Mapa 1.



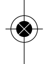
Mapa 1
Agrupaciones Especiales de la Industria Electrónica, 2008. (Producción Bruta Total)





En ese marco socio-espacial probablemente la experiencia más avanzada sea el desarrollo de un SE-IT regional a partir del desarrollo inicial de una IE, y la conformación de una estrategia de desarrollo estatal en Jalisco centrada en aquel nuevo sector, a partir de los años previos a la crisis del 2001-2002 y que posibilita su superación (Ordóñez, 2013). La estrategia estatal se inscribe en el referente teórico de las posiciones más avanzadas del neo-institucionalismo representado por D. North, las cuales buscan promover las políticas de tercera generación de la industrialización regional[28] en términos de la potenciación de la competitividad sistémica de las regiones, orientada al desarrollo de las vinculaciones productivas y la formación de redes de empresas, y entre éstas y las instituciones locales de apoyo, así como de las articulaciones multiescalares verticales entre instancias y programas locales, nacionales y supranacionales, con el fin del aprovechamiento de los beneficios de la inversión y el comercio extrarregionales (Palacios, 2008, citando a Helmsing, 1999). En estas políticas el Estado ya no funge como guía, ejecutor y principal fuente de financiamiento, sino como coordinador de los esfuerzos de cooperación y colaboración entre los diversos agentes que intervienen en el proceso de industrialización regional (Palacios, 2008).

Con ese referente toma cuerpo la articulación de una armadura institucional que poco a poco se orienta hacia la formación de un sistema estatal de innovación centrado en el SE-IT, a partir del marco de la Triple Hélice, en tanto asociación público-privada para la innovación y desarrollo tecnológico que agrupa en su Consejo Directivo al Gobierno estatal, la industria y las universidades e instituciones educativas;[29] bajo un liderazgo empresarial de los ejecutivos mexicanos de las empresas transnacionales asentadas en el estado, así como funcionarios públicos con antecedentes empresariales y académicos en la IE, y, posteriormente, de ejecutivos mexicanos de empresas locales que poco a poco se incorporan en el proceso, también.



[28] Las políticas de primera generación tienen lugar en el marco del fordismo-keyenesianismo y del Estado social, el cual, a partir de una "nacionalización de las escalas" (Brenner, 2004), formula políticas que promueven los polos de desarrollo y los complejos industriales, con el objetivo de atenuar las desigualdades regionales. Las políticas de segunda generación tienen lugar en el marco de la emergencia y despliegue del capitalismo del conocimiento bajo la vía de desarrollo neoliberal y las políticas correspondientes de fragmentación y desmantelamiento del espacio nacional en los años ochenta y noventa, cuando, sobre la base del modelo de la especialización flexible, se promueven los agrupamientos industriales predominantemente formados por pequeñas y medianas empresas, teniendo como eje la cooperación entre ellas, las asociaciones industriales, los sindicatos y los gobiernos locales (Palacios, 2008).

[29] *"En el año 2000 arranca el Consejo (COECYTJAL), con el Ing. Alberto Cárdenas como Gobernador, y se hizo un diagnóstico y un censo de la industria, para saber cuántos eran, a qué se dedicaban etc. [...] De aquí surge el diseño de la Política Jalisciense de Tecnologías de Información, Microelectrónica y Multimedia {2002} [...] Así arrancó la política formando parte del primer Programa Estatal de Ciencia y Tecnología {2003} [...] Participamos en el proceso de creación de PROSOFT, siendo nosotros los precursores, tres años atrás, en nuestro estado, y quedamos liderando 6 de las 7 estrategias del PROSOFT. De manera que cuando se publicó en el 2004, nosotros ya lo estábamos aprovechando, y desde entonces hemos sido el estado número uno en su aprovechamiento (en 2010 utilizamos el 48.9% del presupuesto global)* (Medina, 2011).





El resultado de la puesta en práctica de la estrategia en su primera etapa, posterior a la crisis mundial 2001-2002, fue la efectiva reorientación de la modalidad de desarrollo de la IE en el sentido perseguido -como ya se explicó más arriba para el conjunto de la IE asentada en el país-, además de la incorporación de empresas subcontratistas locales en los procesos internacionales de re-localización-subcontratación de servicios, lo que trajo consigo el surgimiento y desarrollo de alrededor de setenta empresas contratistas de servicios y su integración "desde arriba" en las RPG, de las cuales cuando menos cincuenta son nacionales, que participan con 14% del mercado de *Business Process Outsourcing* (BPO) nacional.[30] En su segunda etapa, de 2006 en adelante, arroja los siguientes resultados y lineamientos en proceso: 1) el desarrollo de una industria de software, particularmente de software inmerso y *firmware*; 2) el desarrollo todavía en una etapa inicial de una industria aeroespacial; 3) el desarrollo en etapa inicial también de un infraestructura informática, de contenido y telecomunicaciones para las industrias multimedia (que incluye animación y videojuegos), e-salud y energías alternativas (Ordóñez, 2013).

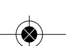
IV. La otra cara: su capacidad de articular y dinamizar el crecimiento y espacialidad "glocalizadora"

Del conjunto de la cadena de valor de la IE se encuentran asentados en el país los siguientes procesos: 1) las actividades de diseño, coordinación de la cadena de valor y comercialización de marcas de las empresas OEM; 2) el tramo 1 de proveeduría por las empresas CM, básicamente de ensamble de circuitos impresos; y 3) el tramo 2 de proveeduría de componentes activos, pasivos, circuitos impresos, software inmerso y componentes eléctricos, por parte de las empresas proveedoras de los CM, como lo muestra el Esquema 1.

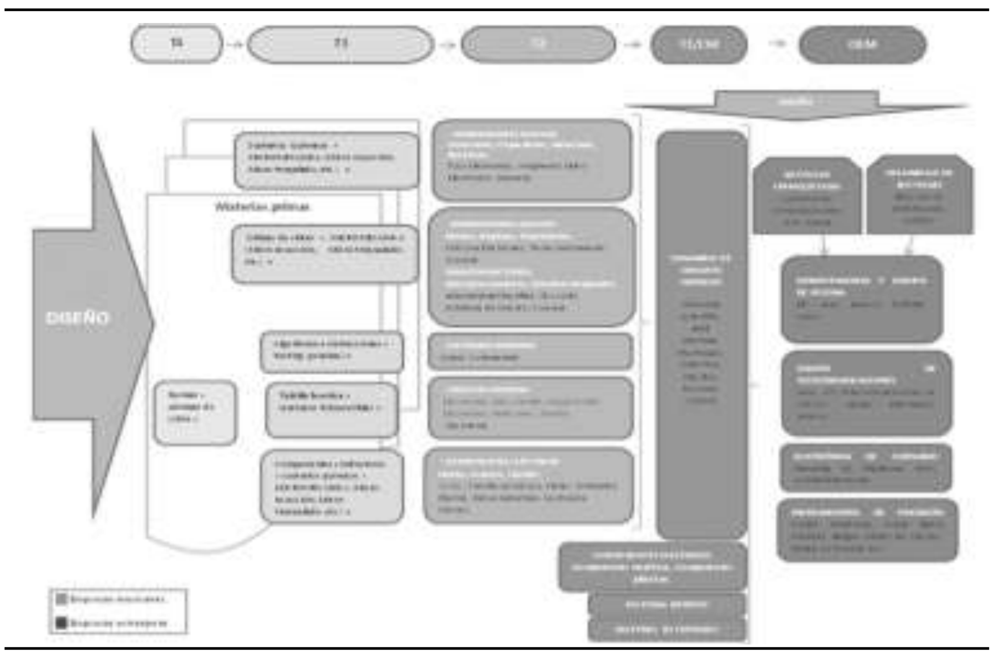
El resto de los tramos de proveeduría, esto es, el 3 y 4 de las diversas materias primas provenientes de la industria química sometidos a micromecánica, componentes conductores de la industria eléctrica, las obleas de silicio, resinas y láminas de cobre, etc., que se encuentran sometidas a procesos de elaboración que implican un alto contenido de diseño, no se llevan a cabo en el país y se proveen mediante importaciones provenientes fundamentalmente de Asia.

[30] Para lo cual y ante la falta de financiamiento de la banca, se generaron apoyos para los clientes potenciales, subsidiando a otras ramas industriales, como la de muebles, moda y alimentaria, con potencial de incorporación creciente de insumos de tecnologías electrónico-informáticas y de las telecomunicaciones, con lo que se estimuló la producción de las empresas nacientes, y, por tanto, se promovió, simultáneamente, a la industria contratista de servicios, la IE y a las industrias proveídas por sus productos intermedios (Medina, 2011).





Esquema 1
Cadena de valor de la industria electrónica y principales empresas en México



Fuente: Elaboración propia con base a información tomada de Secretaría de Economía, Industria Electrónica 2013, México, PRO-México/Unidad de Inteligencia de Negocios, 2013.

Asimismo, derivado de la libre importación para la reexportación, las cadenas de valor asentadas en el país son básicamente cadenas establecidas entre empresas extranjeras insertas en RPG con participación mínima de empresas nacionales, sobre todo en la provisión de software inmerso, circuitos impresos y su ensamble, y componentes eléctricos, lo que se corresponde con altos coeficientes de importación y exportación, y una muy débil capacidad de arrastre (encadenamientos productivos hacia atrás) e impulso (encadenamientos hacia delante) sobre el conjunto de la economía nacional, el SE-IT y la propia IE, como a continuación se detalla (véanse Cuadros 3a, 3b y 3c).

No obstante que en términos de valor el 87% de la producción de la IE está constituida por capital constante o insumos que requieren de provisión por parte de otras actividades productivas (y sólo 13% consiste en valor agregado)[31] y 73% se destina al consumo intermedio (27% provee al consumo final); 77% de aquel capi-

[31] Se trata de una proporción que se encuentre sobredimensionada por la ya referida sobrefacturación de las maquilas de los insumos importados, que es contabilizada en las cifras proporcionadas por INEGI.





tal constante es provisto por importaciones, mientras 98% de la producción destinada al consumo intermedio se exporta, con la consiguiente mucho mayor integración de la industria con la supranacionalidad de la globalización que con la economía nacional; proceso de desintegración nacional que va en aumento en relación con 2003 para el conjunto de la IE (la incipiente) demanda de insumos del conjunto de la economía nacional por parte de la industria se reduce de RdI 0.13 en ese año a 0.10 en 2008, mientras que la provisión de ésta a aquélla disminuye de CfdE 0.05 a 0.02), con la excepción de componentes y semiconductores y equipo de telecomunicaciones en lo referente a los eslabonamientos productivos hacia atrás (RdI nacionales contra economía nacional de 0.10 en 2003 contra 0.15 en 2008, y 0.11 contra 0.12, respectivamente), así como computadoras y equipo de oficina (CfdE nacionales a la economía nacional 0.02 contra 0.04) y equipo de telecomunicaciones (0.01 contra 0.02), para los eslabonamientos hacia delante.[32]

En ese marco de integración externa claramente predominante y creciente, los grupos de productos tienen una reducida integración con la economía nacional que es mayor en sus eslabonamientos hacia atrás que hacia delante, en el siguiente orden decreciente: componentes y semiconductores (0.15 y 0.05)[33] computadoras y equipo de oficina (0.13 y 0.04)[34] equipo de telecomunicaciones (0.12 y 0.02), instrumentos de precisión (0.10 y 0.03)[35] y electrónica de consumo (0.06 y 0).[36]

Las ramas con mayores eslabonamientos hacia atrás tienden a proveerse de insumos de las siguientes actividades en orden descendente: 1) los servicios, particularmente los servicios productivos en el caso de componentes y semiconductores (0.04), computadoras y equipo de oficina (0.03), equipo de telecomunicaciones (0.03) e instrumentos de precisión (0.02), además de servicios de conocimiento, financieros y de reproducción social; 2) la industria; y 3) el SE-IT, casi en su totalidad de producción y distribución de contenido en me-

[32] Componentes y semiconductores tiende a articularse con el SE-IT (producción y distribución de contenido en medios masivos y software y servicios de computación) y con los servicios, específicamente con los servicios de conocimiento, productivos, de reproducción social y financieros; mientras que equipo de telecomunicaciones, y computadoras y equipo de oficina se articulan con el SE-IT (servicios de telecomunicaciones) y los servicios; en cambio, instrumentos de precisión se desarticula de los servicios (de reproducción social) pero se articula mayormente con la industria y el SE-IT (producción y distribución de contenido en medios masivos).

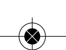
[33] Que, sin embargo, tiende a desarticularse hacia delante en relación con 2003 (0.05 contra 0.10), específicamente con los servicios (comercio y reproducción social) y con el SE-IT (servicios de telecomunicaciones).

[34] Pero tiende a desarticularse hacia atrás en relación con 2003 (0.13 contra 0.18) con los servicios (comercio), aun cuando se rearticula con los servicios de conocimiento, con la propia IE (componentes y semiconductores), aun cuando se articula con el SE-IT.

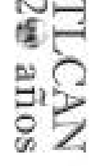
[35] Tiende a desarticularse fuertemente hacia atrás con la industria y los servicios (comercio, productivos y de reproducción social), la propia IE, aun cuando se articula con el SE-IT; mientras hacia delante se desarticula con los servicios (de reproducción social), pero se rearticula con la industria.

[36] Tiende a desarticularse importantemente hacia atrás con los servicios, la propia IE y la industria; mientras hacia delante con la propia IE, la industria y los servicios.







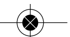


Cuadro 3a
Establecimientos productivos totales de la industria electrónica 2008

[illegible]

Cuadro 3b
Establecimientos productivos nacionales de la industria electrónica 2008

[illegible]



Instrumentos de precisión	[illegible]
SE-TI (sin IE)	[illegible]
Software y servicios de computación	[illegible]
Servicios de telecomunicaciones	[illegible]
Producción y distribución de contenido en medios masivos	[illegible]
Agricultura	[illegible]
Industria	[illegible]
Servicios	[illegible]
Comercio	[illegible]
Intermediación financiera	[illegible]
Reproducción social	[illegible]
Servicios relacionados con la generación de conocimiento	[illegible]
Servicios productivos	[illegible]
ECONOMÍA TOTAL	[illegible]

Cuadro 3c
Establecimientos productivos de las importaciones de la industria electrónica 2008

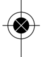
ACTIVIDADES	Requisitos directos de insumos (A)						Requisitos directos e indirectos de insumos (I-A)^-1						Coeficientes directos de empleo (E)						Coeficientes directos e indirectos de empleo E(I-A)^-1					
	INDUSTRIA ELECTRÓNICA	Computadoras y equipo de oficina	Equipo de telecomunicaciones	Electrónica de consumo	Componentes y semiconductores	Instrumentos de precisión	INDUSTRIA ELECTRÓNICA	Computadoras y equipo de oficina	Equipo de telecomunicaciones	Electrónica de consumo	Componentes y semiconductores	Instrumentos de precisión	INDUSTRIA ELECTRÓNICA	Computadoras y equipo de oficina	Equipo de telecomunicaciones	Electrónica de consumo	Componentes y semiconductores	Instrumentos de precisión	INDUSTRIA ELECTRÓNICA	Computadoras y equipo de oficina	Equipo de telecomunicaciones	Electrónica de consumo	Componentes y semiconductores	Instrumentos de precisión
INDUSTRIA ELECTRÓNICA	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Computadoras y equipo de oficina		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Equipo de telecomunicaciones		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Electrónica de consumo		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Componentes y semiconductores		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Instrumentos de precisión		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
SE-TI (sin IE)	[illegible]	-	-	[illegible]	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Software y servicios de computación	[illegible]	-	-	-	-	-	[illegible]	-	-	-	-	-	[illegible]	-	-	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Servicios de telecomunicaciones	[illegible]	-	-	-	-	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Producción y distribución de contenido en medios masivos	-	-	-	[illegible]	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Agricultura	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Industria	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Servicios	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Comercio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	-	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Intermediación financiera	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Reproducción social	-	-	-	-	-	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Servicios relacionados con la generación de conocimiento	[illegible]	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Servicios productivos	-	-	-	-	-	-	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
ECONOMÍA TOTAL	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]



dios masivos. Sólo componentes y semiconductores, y computadoras y equipo de oficina, están (poco) eslabonadas con la propia IE, la primera con eslabonamientos de cierta importancia hacia delante (0.04), mientras la segunda con eslabonamientos mínimos tanto hacia atrás como hacia delante, aun cuando existe una recursividad de cierta importancia ya sea en los requisitos directos e indirectos de insumos como en las entregas directas e indirectas a la IE para todas las ramas.

Por su parte, en los eslabonamientos hacia delante se observan tres perfiles de articulación: 1) particularmente con la IE, en donde es sensible a la demanda de equipo de telecomunicaciones y electrónica de consumo la rama de componentes y semiconductores, además de a la de la industria; 2) los servicios y el SE-IT, en donde son sensibles a la demanda de servicios de telecomunicaciones las ramas de equipo de telecomunicaciones y computadoras y equipo de oficina; y 3) principalmente con la industria y los servicios, por parte de instrumentos de precisión.

En general (sin distinguir la articulación externa de la interna), como es obvio, todos los grupos de productos están fuertemente eslabonados hacia atrás con la rama de componentes y semiconductores y con la industria, eslabonamientos en los que prevalecen casi exclusivamente (con la excepción muy menor de la industria) las importaciones, con importante recursividad de requisitos directos e indirectos de insumos de la IE y de la industria.



Por lo que se refiere a los eslabonamientos hacia delante, en general todos los grupos de productos son sensibles a la demanda generada por el crecimiento de las otras ramas de la IE, particularmente, como es obvio, los componentes y semiconductores, y, por el contrario, instrumentos de precisión es el menos articulado con las otras ramas. Asimismo, componentes y semiconductores, computadoras y equipo de oficina, equipo de telecomunicaciones y electrónica de consumo son sensibles a la demanda generada por el SE-IT y particularmente de los servicios de telecomunicaciones; aun cuando tanto respecto a la demanda generada por la IE, como por el SE-IT, se trata fundamentalmente de demanda externa provista por importaciones, con grados de recursividad en entregas directas e indirectas importantes para la IE.

Otro tanto ocurre con los eslabonamientos hacia delante con la industria por parte de todas las ramas, y con los servicios por parte de instrumentos de precisión, particularmente con el comercio y de reproducción social: la articulación con la industria y los servicios corresponden a demanda externa provista por importaciones con cierto grado de recursividad en entregas directas e indirectas.

Por consiguiente, potencialmente la IE tiene fuertes capacidades de articular y dinamizar el crecimiento, o de arrastre e impulso sobre el conjunto de la economía nacional, puesto que casi el 90% de su producción está constituida por capital constante o insumos que requieren de provisión por parte de otras actividades productivas, mientras casi el 75% de esa producción va dirigida al consumo intermedio de otras actividades; capacidades que, sin embargo, quedan bloquea-

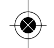




das por los altos coeficientes de importación y exportación (77% y 98%, respectivamente), con lo que esas capacidades quedan fundamentalmente confinadas en las RPG asentadas en determinadas porciones regional o localmente, tanto en un sentido de demanda de componentes de capital constante provistas por otras actividades, como de oferta dirigida al consumo productivo de otras actividades eslabonadas, con la correspondiente tendencia a la articulación directa de esas escalas regionales y locales con la supranacionalidad de la globalización.

V. La industria electrónica y su visión de futuro

Conforme a lo estudiado previamente se desprende que en el desarrollo mundial actual de la IE se delinean tres visiones de futuro que pugnan por imponerse y prevalecer. La visión más de presente que de futuro correspondiente a la vía neoliberal de desarrollo que promueve el TLCAN, la cual consiste en una proyección de presente de carácter político-ideológico e institucional conforme a los requerimientos de las máximas expansión y valorización del nuevo capital financiero por sobre la expansión y valorización del capital productivo, basada en el dogma del libre juego de las fuerzas del mercado y el desmantelamiento y la fragmentación del espacio nacional, y encabezada por Estados Unidos como potencia hegemónica del orden mundial.



Por otra parte, está la visión de futuro implícita en la estrategia de desarrollo estatal en Jalisco centrada en el SE-IT, cuyo origen se deriva del desarrollo inicial de una IE regional, que se inscribe en la proyección internacional de un "desarrollismo neoliberal" articulado en torno a las asociaciones público-privadas, en donde el Estado funge como mero coordinador de los esfuerzos de cooperación y colaboración entre las empresas y las instituciones del sector científico-educativo (SC-E), que conforman un sistema "nacional" de innovación a partir del marco de la Triple Hélice, en tanto asociación público-privada para la innovación y el desarrollo tecnológico. Se trata de una visión que, sin romper con el dogma del libre juego de las fuerzas de mercado y la espacialidad "glocalizadora", asigna al Estado un nuevo papel (pasivo) de coordinador de esfuerzos de los agentes e instituciones.

La gran importancia de esta visión de futuro radica en que surge de una autocrítica implícita de las instituciones internacionales, el propio gobierno de EEUU y los grupos transnacionalizados de capital productivo promotores del neoliberalismo; frente a su crisis, que alcanza un grado extremo con la crisis financiero-productiva global de 2007-2009 y sus secuelas actuales, en un intento por promover una nueva visión de futuro de salida a la crisis del neoliberalismo sin un verdadera ruptura con él. Es en esta visión en la que se ha inscrito el gobierno actual del país al impulsar un conjunto amplio de "reformas estructurales".





Pero lo que la actual crisis del neoliberalismo expresa es que del capitalismo del conocimiento, como nueva fase de desarrollo del capitalismo, sólo se ha desarrollado su base tecnológica-productiva, sin que ésta haya podido encontrar proyección aún en una trama socio-espacial e institucional correspondiente a sus requerimientos (de desarrollo) políticos, ideológicos, culturales y espaciales, y, por tanto, en una forma histórica de Estado; habiéndose desarrollado hasta ahora bajo la envoltura predominante mundialmente de la vía neoliberal.

La nueva base tecnológica-productiva del capitalismo del conocimiento y la IE como parte de ella, conforme lo muestra la experiencia de los países escandinavos y en alguna medida la de los asiáticos, requiere de la formación de un ciclo interno de conocimiento que abarque al conjunto de la reproducción económica y social, lo que vuelve indispensables procesos de involucramiento y de inclusión sociales; así como de la articulación por los países, a partir de premisas nacionales, de la diferenciación y ubicación multiescalar competitiva de sus territorios en la división global del trabajo; todo ello contrario al dogma del libre mercado y la espacialidad "glocalizadora" del neoliberalismo (Ordóñez, 2009B).

De ello se desprende una tercera visión de futuro acorde con los requerimientos objetivos del subsiguiente despliegue de la nueva base tecnológico-productiva y la IE como parte de ella, que implica la necesidad de un nuevo accionar del Estado en la reproducción y el desarrollo económicos centrado en el aprendizaje y la inclusión sociales, como ejes de una estrategia nacional de desarrollo del capitalismo del conocimiento y la integración en la globalización como la dimensión espacial de aquél.

Ubicando a México en esa perspectiva, el Estado no podría constituir un mero coordinador de la acción de las empresas y las instituciones del SC-E, como en la experiencia regional de Jalisco, sino asumir un papel sumamente activo, creativo y promotor del desarrollo de la IE, con un accionar con las siguientes características:

— Intermediación de la integración en el mercado mundial y el TLCAN en relación con la reproducción y acumulación interna, y articulación (nacional) de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo.

— Articulación del SC-E con la IE e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento.

— Impulso al ascenso en las RPG de la IE y su articulación con eslabonamientos productivos internos que posibiliten la integración de la empresa nacional y particularmente las PyMEs, así como el desarrollo de propiedad intelectual propia, mediante procesos de aprendizaje e innovación.





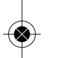
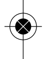
— Desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado.

— Necesidad de impulso de la reproducción cognitiva, y, por tanto, física también, de la fuerza de trabajo, o el desarrollo del trabajo complejo[37]

.

— Promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos claves dentro de la IE,[38] con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción, como el desarrollo de una industria de microprocesadores de uso específico o una industria nacional del software adaptada a las necesidades nacionales, regionales y locales.

— Aprovechamiento de las condiciones, formas sociales y escalas híbridas y específicas, en términos del alargamiento del ciclo de vida de productos maduros de la IE orientados a nichos específicos para generar rentas internacionales de aprendizaje (Dabat, Rivera & Sztulwark, 2007), o, en términos escalares, el desarrollo de regiones que integran procesos geoeconómicos combinados de EEUU y México más allá de los límites nacionales, como la región fronteriza norte.

— Provisión de una oferta creciente de productos de la IE a precios decrecientes que aseguren un ciclo de crecimiento en el cual la oferta dinamice a la demanda, lo cual se complementa con medidas que eviten perpetuar el monopolio "natural" y de aliento a la innovación tecnológica.[39]

— Proyectos y estrategias estatales espaciales de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal y de su despliegue espacial para incidir en la reproducción económica-social y espacial, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada con un nuevo dinamismo de las escalas subnacionales y nueva relación "de abajo-arriba".

[37] O el llamado "capital humano", esto es, el conjunto de conocimientos e ideas innovadoras desarrolladas en cualquier momento por los sujetos en las empresas, universidades y el gobierno, lo que supone la necesidad de inversión en educación, capacitación y salud, etc.

[38] Un sector es clave en tres sentidos: 1) tiene una contribución mayor en el progreso tecnológico que es central para el crecimiento a largo plazo; 2) cuenta con una tasa de retorno para los sujetos de la producción mayor que cualquier otra actividad económica; y 3) tiene efectos externos, como la aceleración de la innovación tecnológica, que benefician ampliamente al resto de la economía (Borrus y Stowsky, 1997: 9). Por ejemplo, las industria estadounidenses de la computación y del software surgieron y se desarrollaron gracias al subsidio del Estado al desarrollo tecnológico y la protección de la competencia externa (Flamm, 1993).

[39] Esto es, medidas que eviten que los productores con un monopolio "natural" en una generación de productos utilicen esa posición para retardar la innovación tecnológica o para asegurarse una posición sumamente ventajosa en la competencia de la siguiente generación de productos (De Long y Summers, 2000: 49).



Es esta visión de futuro la que podría hacer efectiva la capacidad (potencial) articuladora y dinamizadora del crecimiento de la IE, haciéndola portadora de una nueva espacialidad basada en el dinamismo regional-local pero articulado "de abajo-arriba" nacionalmente en el país.

VI. Bibliografía

Amin, A., & Cohendet, P. (2004). *Architectures of Knowledge.* London: Oxford University Press.

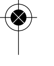
Baily, M. N. (2000). *Macroeconomic Implantations of the New Economy.* U.S. BRIE - University of California Berkeley.

Borrus, M., & Stowsky, J. (1997). *Technology Policy and Economic Growth.* US BRIE - University of California Berkeley.

Brenner, N. (2004). *New State Space: Urban Governance and Rescaling of Statehood.* London: Oxford University Press.

Carrillo, J., & Hualde, A. (1997). Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi- General Motors. *Comercio Exterior 47* .

COMTRADE. (s.f.). *UN COMTRADE*. Recuperado el 2 de Diciembre de 2013, de http://comtrade.un.org



Coriat, B. (1991). *"El espíritu Toyota " en Pensar al revés: Trabajo y organización de la empresa japonesa.* México: Siglo XXI Editores.

Dabat, A., & Ordóñez, S. (2009). *Revolución informática nuevo ciclo industrial e industria electrónica en México.* México: IIEc-UNAM-Casa Juan Pablos.

________ , Ordóñez, S., & Rivera, A. (2005). Nueva fase de desarrollo del capitalismo, Estado y seguridad social: Elementos para la caracterización de México. En G. Mendizábal, *Apuntes multidiciplinarios de seguridad social.* México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UAEM.

________ , Ordóñez, S., & Suárez. (2008). *El comercio mundial de productos electrónicos y eléctricos 1980-2004. Una aproximación estadística.* México: IIEc-UNAM.

________ , Rivera Ríos, M. Á., & Sztulwark, S. (2007). Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendezaje. Implicaciones para América Latina. *Problemas del Desarrollo Vol. 38, No 151 octubre-diciembre* .

De Long, V. R., & H., S. L. (2000). *The 'New Economy': Background, Historical Perspective, Questions, and Speculations, .* US BRIE - University of California Berkeley.

Fernández, V. R., & Alfaro, M. B. (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimiento No 120*, 57-99.

Flamm, K. (1993). Measurement of DRAM Prices: Technology and Market Structure. En F. Murray F., M. Marilyn. E, & A. H. Young, *Price Measurementes and Their Uses.* Chicago: University of Chicago Press.



FMI. *Balance of Payments.*

Foray, D. (2000). *Economics of Knowlegde.* London: The MIT Press.

Hart, J. (2003). Consumer Electronics. En *Developing the Electronics Industry.* Washington D. C.

ITIF. (2009). *ITIF.* Obtenido de http://www.itif.org/files/2009-atlantic-century.pdf

Marx, K. (1894). *El Capital, Crítica de la Economía Política Tomo III.* México: FCE.

Medina, F. (2011). Ciencia Tecnología e Innovación: Importancia de la Industria de Alta Tecnología para el Estado de Jalisco. *XVI Congreso CANIETI Posicionamiento Global y Estratégico.* Puerto Vallarta.

Mertens, L. (1986). borrador, versión no corregida, inédito.

OCDE. (2001). *'Measuring the ICT Sector' Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.* Paris: OECD.

________ (2004). *'Patents and innovation: Trends and policy challenges' Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.* París: OECD.

Ordóñez, S. (2013). Crisis global y pocesos de innovación de base electrónica- informática en América Latina. En d. V. Carmen, *Ciencia, tecnología e innovación en el desarrollo de México y América Latina Tomo II: Dinámica de innovación y aprendizaje en territorios y sectores productivos.* México: IIEc - UNAM.

________ (2006). Crisis y reestructuración de la industria electrónica mundial y reconversión en México. *Comercio Exterior, vol 56, num 7. Bancomext*.

________ (2009). El Capitalismo del conocimiento. La nueva división internacional del trabajoy México. En A. Dabat, & J. Rodríguez, *Globalización y conocimiento. El nuevo entorno de desarrollo económico de México.* México: IIEc - UNAM, CRIM - UNAM y FE - UNAM.

________ (2009). La crisis global actual y el sector electrónico informático. *Problemas de desarrollo, vol 40, No 158. UNAM* .

________ (2004). Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos. *Comercio Exterior vol 54, num 1, enero. Bancomext*.

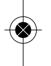
________ , & Bouchaín, R. (2011). *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicación en México.* México: IIIEC - UNAM.

________ , & Bouchaín, R. (2012). Contribución al desarrollo del sector electrónico infromático y de las telecomunicaciones en México. En M. d. Rivera, *Crisis estructural y alternativas de desarrollo en México.* México: IIEc - UNAM.

Palacios Lara, J. (s.f.). Alianzas público - privadas y escalamiento industrial. El caso complejo de la alta tecnología de Jalisco, México. *Series y perspectivas, No 98. Unidad de Comercio Internacional e Industria* . CEPAL.

________ (2001). *Production Networks and Industrial Clustering Electronic Manufacturing in Guadalajara.* Universidad de Guadalajara.

Peres Nuñez, W. (1990). Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico. París: OECD.





Peres Nuñez, W. (1991). L'investissement direct international et l'industrialisation mexicaine. En OCDE, *Études du Centre de Développment.* París: OECD.

Powell, & Snellman. (2004). *The Knowledge Economy.* Annual Review of Sociology, No 30.

Shatan, R. (2002). Régimen tributario de la industria maquiladora. *Comercio Exterior 52, No 10, Bancomext* .

(SE), S. d. (2002). *Programa para la competitividad de la industria electrónica y de alta tecnología*. Obtenido de Secretaría de Economía: http://www.economia.gob.mx/

________ (2002). *Programa para la competitividad de la industria electrónica y de alta tecnología.* Obtenido de Secretarría de Economía: http://www.economia.gob.mx/

USDC. (2000). *The Emerging Digital Economy.* New York: U.S. Department of Commerce.

(UNIDO), U. N. (1994). *México.* Nueva York: UNIDO-ONU.

(US-BEA), B. o. (s.f.). *U.S. Department of Comerce Bureau of Economic Analysis*. Otenido de US- BEA: http://www.bea.gov/



*Sergio Benito Osorio**

El TLCAN y la industria del petróleo: una mirada en el marco de la apertura energética

SUMARIO: I. Introducción. II. Reforma energética. III. Abandono de la protección. IV. Industria petrolera y apertura. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

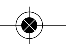
I. Introducción

Siempre se tuvo la certeza que la apertura comercial hacia América del Norte sería un fenómeno que transformaría profundamente a la sociedad mexicana. Promotores y opositores de la apertura advirtieron que la enorme asimetría económica de México frente a los Estados Unidos y al Canadá produciría efectos en todos los ámbitos. Hoy, veinte años después del inicio del Tratado de Libre Comercio, observamos que no ocurrió simplemente una sobre posición de la organización y la manera de operar de las corporaciones internacionales en el ambiente mexicano, que hacia finales del siglo XX aún mantenía formas originadas en la primera mitad de ese siglo o incluso antes, sino que grandes sectores de la economía y de la sociedad mexicanas adquirieron en su funcionamiento una racionalidad verdaderamente mundial.

El Tratado se negoció durante cuatro largos años y uno de sus resultados más debatido fue la exclusión de dos sectores industriales fundamentales para México: los hidrocarburos y la electricidad, como una condición del gobierno mexicano debido a la trascendencia histórico-política del sector pero también debido a su dependencia fiscal del petróleo. En la década anterior a 1994 petróleo y electricidad representaron, en promedio, un décimo del PIB y el petróleo 30% del valor de las exportaciones. Se vivía el inicio del auge petrolero, que llegó a aportar el 40% de los ingresos presupuestales del gobierno federal, justificando plenamente la importancia estratégica que la Constitución asignó a los dos sectores.

*Observatorio Ciudadano de la Energía A.C.





El camino que siguió la apertura económica fortaleció tendencias que, paso a paso, lograron hacer hegemónica entre la clase política una visión de país donde el desarrollo dejó de ser un proceso nacional, que bajo la "rectoría" del Estado era capaz de cohesionar a los distintos actores y recursos en torno al proyecto de fortalecer la "Soberanía de la Nación", como aún reza el Artículo 25 constitucional. En su lugar se impuso la idea de libre mercado, como principio único y absoluto, que adquirió rápidamente la fuerza necesaria para ordenar, en los hechos, al conjunto de políticas públicas incluso más allá de cualquier entelequia legal.

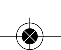
Como parte de ese proceso, en diciembre de 2013, se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, en materia energética a para limitar al máximo posible la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos y eliminar la exclusividad del Estado en la explotación de esos recursos y en la prestación del servicio público de energía eléctrica; abriendo esas actividades, que se habían mantenido cerradas más de medio siglo, a la inversión privada.

Así, por virtud de la reforma constitucional antes citada, sin negociación trilateral, discusión específica en el Congreso o advertencia pública del titular del Ejecutivo Federal, que fue quien inició jurídicamente la reforma, el petróleo y la electricidad mexicanos fueron incorporados de facto a las reglas generales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 20 de diciembre de 2013 fecha en que fue promulgada la reforma.

A diferencia del amplio debate que se dio durante la fase de negociación del Tratado, intentando dilucidar los efectos y las opciones que tendrían las áreas que se iban a abrir, en el caso del sector energético no hubo cautela, o la mesura requerida, para acordar una fase de transición que era indispensable por la historia y magnitud del propio sector. La rapidez que se imprimió a la aprobación de la Reforma energética, por el temor a una protesta popular de mayores magnitudes, impidió que se formulara alguna reflexión y realmente son escasas las opiniones previas que se pueden documentar (Nadal, 2013). El proyecto de apertura que presentó el presidente en agosto[1] fue totalmente rebasado por el proyecto que finalmente pactó con el Partido Acción Nacional en diciembre: el primero proponía aceptar los contratos petroleros; en el segundo, se aceptaron todas las formas de contratación conocidas incluidas las concesiones, y el Congreso tuvo menos de una semana para conocerlo y votarlo (El Congreso de la Unión aprobó la Reforma Energética en 4 días del 8 al 11 de diciembre, 2013).

Realmente ha pasado muy poco tiempo desde la Reforma. Incluso no conocemos aún el proyecto de legislación secundaria que habrá de modificar una veintena de leyes que hacen el marco jurídico del sector, y sin embargo sus elementos fundamentales ya están en la Constitución. Por eso, la intención de este trabajo es doble: precisar las consecuencias de la Reforma energé-

[1] Senado de la República, Gaceta Parlamentaria (2013, Agosto 14). Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política.



tica sobre el TLCAN, es decir, sobre el instrumento jurídico que norma las relaciones comerciales y de inversión entre los tres países de América del Norte y, derivar de ahí, las consecuencias que surgirán para el sector energético mexicano y, especialmente, para la actividad petrolera. Por lo que procederemos, en primer lugar, a establecer los principales elementos de la Reforma energética; luego, a identificarlas reglas más importantes del Tratado que se aplicarán al sector energético a partir de ahora; y, finalmente, los riesgos u oportunidades que esta nueva situación abrirán para el sector petrolero y para el desarrollo futuro del país.

II. Reforma energética

Para abordar la nueva vigencia del TLCAN es conveniente establecer, así sea en sus rasgos más significativos, los cambios que produjo la Reforma energética:

El Artículo 27, en materia de hidrocarburos, establece ahora en su párrafo séptimo: "*Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos,* en el subsuelo, *la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). Es una formulación que confina el concepto de propiedad a una sola dimensión: cuando esos recursos yacentes estén inaccesibles y no se pueda obtener directamente de ellos renta o, mucho menos, los beneficios de la agregación de valor; dicho de otra manera, cuando los hidrocarburos se extraigan a boca de pozo, cuando adquieran valor económico y se moneticen, la propiedad de la Nación se extingue.

Es apenas una formulación para que el Estado pueda cobrar una regalía por el petróleo extraído, muy alejada de aquella donde se definía que "*la nación llevaría a cabo la* ***explotación*"** (Cámara de Diputados, 2013) de los hidrocarburos, aludiendo a una visión integral de su aprovechamiento industrial, que iba desde la exploración, extracción, transporte, almacenamiento, refinación, petroquímica y venta de primera mano de los propios hidrocarburos y sus derivados.

El nuevo párrafo séptimo señala limitativamente que la nación "… *llevará a cabo las actividades de* exploración y extracción *mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). Por lo tanto, la Reforma elimina la exclusividad del Estado en la explotación petrolera.

La Reforma también incorporó a la Constitución un conjunto de artículos transitorios que determinarán la legislación secundaria por venir (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). Por ejemplo: el Transitorio Cuarto establece que las modalidades de contratación podrán ser: "*…de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). Prácticamente abre el sec-

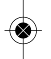




tor a cualquier forma de inversión, pues como se sabe las licencias son la denominación actual de las concesiones.

El mismo artículo define que *"… las contraprestaciones que pagará el Estado por los contratos o licencias: "…I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores.*" Queda, por lo tanto, claro que el Estado pagará a los contratistas en efectivo y con hidrocarburos, lo que implica transferir la renta que produzcan los hidrocarburos.

El Transitorio Quinto autoriza a los titulares de los contratos a *"reportar para efectos contables y financieros*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN) el objeto del contrato y de sus beneficios esperados. Es decir, autoriza a los particulares a colocar las reservas mexicanas de hidrocarburos como activos financieros. Es preciso recordar que usualmente las empresas petroleras integran esos reportes en sus informes a la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) (PEMEX) y a calificadoras financieras, como requisito de transparencia para transformar esos informes en garantía para la emisión accionaria o para la colocación de cualquier otro activo financiero. De tal forma que, incluso, el recurso en el subsuelo también es objeto de enajenación por esa vía.



En materia de electricidad, el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, establece que: "*corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;"sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). De esta forma elimina la exclusividad de la Nación para "*generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público*", como estaba formulado antes de la Reforma.

En el Artículo 28 se excluyó a los hidrocarburos y a la electricidad de manera genérica, por lo que el Estado sólo "*ejercerá de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad*" (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN). Pero al referirse específicamente a la *exploración y extracción* se deja fuera; refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento y venta de primera mano –incluido el comercio exterior- de hidrocarburos y derivados, que cabían en la frase "petróleo y los demás hidrocarburos" suprimida en este artículo y cuya interpretación amplia provenía del párrafo sexto del Artículo 27. Donde se establecía que la Nación llevaría a cabo la *"explotación"* del "petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos"; y se prohibía otorgar contratos o concesiones en esta actividad. Lo mismo ocurre con la electricidad, donde ya no serán actividades estratégicas la generación ni la transformación, debido a que se suprimieron del Artículo 27.



En el Artículo 25, el Gobierno Federal mantiene a su cargo, de manera exclusiva, la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que se establezcan para atender las áreas estratégicas, e incorpora la categoría de "empresas productivas del Estado" que aún no está definido (Pacto por México).[2]

Por otra parte, el Transitorio Séptimo del decreto, crea la obligación de integrar cadenas productivas para la incorporación de contenido nacional en las actividades petroleras objeto de asignaciones y contratos referidos en el párrafo séptimo del Artículo 27, siempre ajustándose a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

Finalmente, en los tres artículos reformados de la Constitución y en sus complementos, los (21) artículos transitorios que forman el conjunto de la Reforma aparecen evidentes contradicciones, por ejemplo: las concesiones petroleras están prohibidas pero existirán los contratos de licencias que es el equivalente de las concesiones; la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo es inalienable e imprescriptible, pero los titulares (privados) de los contratos están autorizados a colocarlos en sus registros (libros contables) que los convierte en activos financieros; el petróleo y una parte de la industria eléctrica son consideradas estratégicas, donde el Estado ejercerá de manera exclusiva, pero también habrá contratos para los particulares en las mismas áreas estratégicas, etc.

III. Abandono de la protección

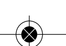
Abordar el análisis del capítulo VI: Energía y Petroquímica Básica del TLCAN (OAS, 1986), teniendo a la vista el capítulo correspondiente (IX. *Energy*) del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (The Canada U.S Free Trade Agreement), permite observar una gran similitud del texto de ambos documentos, en cobertura de productos, reglas y medidas de comercio e inversión; a excepción de tres reservas que excluyen a México prácticamente del conjunto de su aplicación.

En efecto, el gobierno mexicano logró hacer valer la excepcionalidad constitucional de su sector energético ante sus socios continentales, en una negociación que tuvo como antecedente la adhesión al GATT (Biblio Jurídicas, UNAM, 2013)[3] donde las Partes contratantes de ese acuerdo reconocieron, en el

[2] Esta denominación aparece por primera vez, al menos durante este gobierno, en el "Pacto por México", compromiso 55, "transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo".

[3] Protocolo de Adhesión de México al GATT (1986).Disposiciones Generales, punto 5 "*México ejercería su soberanía sobre los recursos naturales de conformidad con su Constitución Política, y podía mantener restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético, sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo y siempre y cuando tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales*".



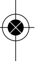


Protocolo de adhesión, que México mantendría una situación de excepción para su sector energético. Bajo esa base de derechos adquiridos multilateralmente, Estados Unidos y Canadá aceptaron las reservas de México aunque con algunos dispositivos que las podían disminuir o anular.

Como en el GATT, el vértice del acuerdo en el TLCAN tuvo su origen en un principio consensado: "Las Partes confirman el pleno respeto a sus Constituciones" (TLCAN, 1994). Este principio retoma la preeminencia de la Constitución sobre los Tratados internacionales que, en el caso de México, consigna su artículo 133,[4] de modo que la soberanía constitucional de cada país se erigió en la balanza del grado de liberalización comercial y de inversión que cada uno alcanzaría.

Como en la Constitución mexicana la explotación de los hidrocarburos y la electricidad para el servicio público estaban reservados en exclusiva al Estado, la liberalización solo podía concretarse parcialmente en materia de comercio exterior; específicamente en la eliminación de las barreras arancelarias puesto que el monopolio de la actividad comercial de esos productos lo reservó, para sí, el propio Estado.

Adicionalmente se acordaron otros dos principios: liberalización gradual y que los sectores energéticos se mantuviesen competitivos. Ambos propósitos normativos serían aplicados con esmero por el gobierno mexicano en los años que siguieron.



El Capítulo VI del TLCAN contiene: el universo de productos y servicios que forman el ámbito de aplicación de sus reglas; la conducta a seguir en el caso de restricción a las importaciones y exportaciones; los impuestos a la exportación, y las medidas regulatorias y de seguridad nacional que pudieran adoptar las Partes.

Todos estos temas habían carecido de importancia práctica hasta diciembre de 2013, pues estaban neutralizados por las reservas que contiene el mismo artículo; sin embargo, ahora recuperan su significado debido a que los cambios en la Constitución mexicana llevan a abandonar las excepciones que contienen el Anexo 602.3 y el Anexo 603.6 las restricciones a la exportación de productos esenciales; las excepciones relativas a la conservación de los recursos naturales agotables; las restricciones a la exportación de materias primas necesarias y esenciales de productos con penuria general (Anexo 605); debido principalmente a que el Estado, a través de Pemex y CFE, perdió exclusividad en la operación del sector energético.

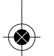
De manera específica: el Anexo 602.3 reservaba para el Estado mexicano el comercio interior y exterior, la inversión y la prestación de los servicios en las siguientes actividades estratégicas: exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; transporte, almacenamiento, refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; petroquímicos básicos y sus insumos; prestación del ser-

[4] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 133: "*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión*".




vicio público de energía eléctrica, que incluye la generación, conducción, transformación; distribución y venta de electricidad. La negociación de clausulas de desempeño por parte de las empresas estatales en sus contratos de servicios; así como la exploración, explotación y procesamiento de minerales radiactivos, la generación de energía nuclear hasta el proceso de sus desechos.

De acuerdo al contenido de la reforma constitucional, presentada en párrafos anteriores, las actividades que íntegramente quedan exceptuadas del TLCAN son solamente las vinculadas a la energía nuclear. El resto, hasta la exploración y la extracción de hidrocarburos, ya quedan incluidas debido a que podrán ser llevadas a cabo a través de contratos con particulares. Además, este Anexo prevé[5] que en la medida en que una Parte permita realizar una inversión en una actividad protegida en él o en el Anexo III (Actividades reservadas al Estado) esa inversión quedará cubierta por el capítulo relativo a inversión (XI).



Es indispensable observar, por ejemplo, que en el caso de una empresa proveniente de Estados Unidos o de Canadá, que realice una inversión en México con objeto de llevar a cabo trabajos de exploración o extracción de hidrocarburos, aún cuando siguen siendo consideradas actividades estratégicas, tendrá que recibir *trato nacional* y, en virtud de ello, no se podrá exigir a esa empresa: que tenga una participación minoritaria (Art. 1102.4); que incluya un porcentaje determinado de *contenido nacional* en sus proyectos (Art. 1106.b); que sus *altos ejecutivos* sean mexicanos (Art. 1107); que no transfiera dividendos, ganancias, regalías o en general los beneficios de su inversión (Art. 1109). Sobre todo, si hubiera algún cambio en la legislación mexicana que llevara a algún inversionista extranjero a considerar que los derechos adquiridos de su empresa estuvieran siendo vulnerados, podría recurrir al derecho internacional para su protección y compensación (Art. 1110), lo que implicaría en general un conflicto desventajoso para México de muy larga duración.[6]

[5] TLCAN, Anexo 602.3, Nota de pie de página (2).

[6] Los conflictos entre empresas petroleras internacionales y gobiernos nacionales son muy frecuentes. El ejemplo venezolano es el más cercano. En 2007 el gobierno de Venezuela dispuso que la relación con sus contratistas petroleros debía transformarse hacia empresas mixtas, y que el Estado debería tener una participación accionaria mínima del 60%. La gran mayoría de las empresas aceptaron, salvo Exxon Mobil y Conoco. Estas empresas consideraron que, como la Faja del Orinoco es una de las reservas petroleras más grande del mundo, el gobierno venezolano debería pagarles una cantidad mayor. PDVSA ofreció 750 millones de dólares, pero Exxon pidió el embargo cautelar de fondos de PDVSA hasta por un total de 12 mil millones de dólares por pérdida de ganancias futuras. Finalmente el asunto aún se dirime al seno del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, del Banco Mundial (CINDI).
Por otra parte, México también ha pactado decenas de Acuerdos para la Promoción y Protección Reciproca de Inversiones (APPRIs) que incluyen cláusulas previendo la indemnización a inversionistas en caso de expropiación que incluyen "*otros criterios que resulten apropiados* para determinar el valor justo de mercado". Esta última frase tan abstracta, contenida en el artículo 1110.2 del TLCAN permite exigir la indemnización, en caso de medidas adoptadas por el Estado receptor que "privan al inversionista de los beneficios que podría razonablemente esperar", entre ellos la pérdida de ganancias futuras. El procedimiento seguido es que la empresa que se constituya para obtener un contrato de explotación petrolera se domicilia en un país con el que México tenga firmado un APPRI, y en caso de conflicto, ésta simplemente solicita la intervención del CINDI.

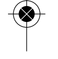




El Anexo 603.6 relativo a restricciones en el comercio exterior, principalmente, de combustibles líquidos y gas natural queda levantada en la medida en que la industrialización del petróleo, el proceso de gas y la petroquímica no se consideran parte de las áreas estratégicas y el Estado ya no actuará de manera exclusiva en ellas.

El Anexo 605 es de una gran importancia porque daba la oportunidad a México de imponer restricciones, sobre todo, a la exportación de hidrocarburos si así lo requiriera su política energética, invocando la conservación de recursos naturales agotables y de materias primas necesarias y esenciales con penuria general – consideradas así en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la OMC-. El hecho de que Pemex fuera la única entidad que podía llevar a cabo la exploración, extracción y constitución de reservas de hidrocarburos lo facilitaba; ahora, sin embargo, la administración del recurso natural dependerá de un regulador, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)[7] que va surgiendo y es sumamente débil porque no tiene la capacidad instalada ni la experiencia para poder controlar la operación de los conglomerados internacionales que llevarán a cabo buena parte de la explotación y de la notificación de descubrimientos para la integración de reservas.

Ahora bien, la liberalización del sector energético se inicia de manera paralela a la negociación del TLCAN. Entre 1990 y 1993 ocurren distintas reformas al marco legal de estas actividades así como diversos eventos que se ampliarán durante las dos décadas siguientes (Osorio 2012). En 1992 se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para incorporar formas de participación privada en la generación de electricidad, como es el autoabastecimiento o la que realicen productores independientes. En ese mismo año se reforma la Ley de Pemex para crear una estructura corporativa destinada a separar actividades de mercado y estimación de costos para crear mercados virtuales internos, que serían fundamentales para la contabilidad individual y la desintegración de parte de sus empresas. En 1993 se crea la Comisión Reguladora de Energía que comienza a otorgar permisos para la generación privada de electricidad y, posteriormente, para el transporte y distribución de gas natural; en 1995 se reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia de petróleo para sacar las actividades de almacenamiento y transporte de gas natural. En 1996 se vuelve a reformar esa ley para dividir a la petroquímica en básica y secundaria, con el propósito de abrir la segunda a la inversión privada y se intenta, con poco éxito, vender los complejos petroquímicos de Pemex.



En 1999 y en 2002 el titular del Ejecutivo Federal presentó iniciativas de reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales para abrir a la inversión privada el sector eléctrico nacional, pero ninguno de los dos intentos tuvo éxito (Cámara de Diputados, 2013). En cambio, en el área de hidrocarburos se fue transforman-

[7] La CNH inició su operación en mayo de 2009 como un órgano desconcentrado de la SENER.



do el esquema de contratación para la explotación de yacimientos: en 2003 se asigna la primera ronda de contratos de servicios múltiples en la Cuenca de Burgos para extraer gas -fue la primera vez, desde 1938, que operadores privados recibían la asignación de un bloque de territorio para actuar en exclusividad-, aunque el aumento de la producción de gas seco apenas y fue perceptible siguieron otras rondas pero nunca se atrajo a los grandes jugadores internacionales y la inversión siempre fue menos de lo que pretendieron los promotores.

Así llegó 2008 y el Congreso aprobó una amplia reforma a la legislación secundaria (Senado de la República): Con dicha reforma se modifica la ley reglamentaria en el ramo del petróleo, se crea una nueva ley para Pemex, y se crea la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Además, se da nuevas facultades a la Secretaria de Energía y a la Comisión Reguladora de Energía, esencialmente para otorgar mayor flexibilidad al régimen de contratación petrolera. Se incorpora un nuevo tipo de contratos llamados incentivados (Cámara de Diputados) que premian con una parte de la renta –del producto del dueño del recurso- al contratista. Sin embargo, nuevamente, en cinco años, los grandes inversionistas nunca llegaron: el modelo no les interesó.

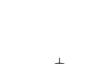
Las únicas áreas completamente abiertas a la inversión privada durante dos décadas fueron la petroquímica secundaria y el almacenamiento y transporte de gas natural. En la primera se registra un impacto considerable: la industria química mexicana se contrajo abruptamente: el número de establecimientos pasó de 10 mil trescientos, en 1998, a 4 mil en 2008 y los trabajadores empleados se redujeron de 420 mil a 233 mil. La micro y pequeña empresa[8] redujeron sus establecimientos de 9 mil 400 unidades a 3 mil 600; la mediana empresa lo hizo de 765 a 349 y, finalmente, la gran empresa no creció, se mantuvo en 100 establecimientos (INEGI); en cambio las importaciones de petroquímicos se dispararon a más de 20 mil millones de dólares por año. El efecto de la apertura fue la caída de la producción nacional y la venta de la demanda interna a las importaciones.

En el caso del transporte de gas no ocurrió nada, la red de gasoductos no se amplió durante veinte años y, en 2013, comenzaron a presentarse "alertas críticas" (SENER, 2013) en el sistema eléctrico nacional por falta de capacidad en la infraestructura de suministro de gas. La estrategia de apertura parcial había fracasado.

¿Cuál, entonces, podrá ser la evolución de la reforma radical de 2013? Como hemos visto, no solamente se levantaron todos los candados constitucionales para que la inversión privada pudiera venir a hacerse de los aún abundantes recursos energéticos de los mares y del subsuelo mexicano, también se levantaron las reservas que pudieran impedir la libre circulación internacional

[8] De acuerdo a los criterios de clasificación de las empresas establecidos por la Secretaría de Economía por el número de trabajadores empleados: micro empresa de 0 a 30, pequeña hasta 100, mediana hasta 500 y gran empresa mayor a 500.





de mercancías y de los flujos de inversión privada. Hoy, después de 76 años, el gobierno mexicano convoca a los inversionistas presentando un sector energético plenamente abierto (Financial Times, 2013).[9]

Hay un gran número de temas fundamentales en el nuevo escenario: el mercado eléctrico, el suministro de combustibles líquidos, el gas natural, la petroquímica, la regulación, etc., que seguramente van a suscitar análisis específicos, por lo pronto aquí solo buscaremos presentar algunas ideas sobre las tendencias de la industria petrolera internacional y su relación con la estrategia implícita en el modelo impulsado por la reforma mexicana.

IV. Industria petrolera y apertura

Sin duda México es un importante protagonista de la industria petrolera internacional: es el décimo productor y el octavo exportador mundial, y Pemex es ubicada entre la cuarta y la octava compañía más grande del mundo.[10] Por esa razón es útil detenerse, aunque sea un poco, para tratar de entender la conducta que están siguiendo las otras grandes petroleras que, en conjunto, determinan la dinámica de esta industria. Porque la viabilidad de la apertura mexicana no se da en el vacío, depende justamente de las estrategias que están siguiendo un grupo reducido de grandes empresas internacionales, entre las que hay privadas (IOCs) pero en su mayoría son estatales (NOCs) o mixtas.[11]

Los objetivos y las políticas de cada grupo no sólo contrastan, su vinculación produce la actual dinámica de negocios en esta industria. Mientras las compañías estatales están interesadas en la administración de sus reservas, pues las consideran como un recurso natural cuyo valor no sólo está en su monetización inmediata sino también en mantenerlas descubiertas bajo tierra (Korin, 2013); el objetivo principal de las compañías privadas es obtener la mayor renta posible en el presente y siempre están interesadas en lograr proyectos conjuntos con las empresas estatales.

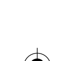
Por otra parte, durante los últimos veinte años el fortalecimiento de las empresas estatales ha sido muy positivo para las empresas de servicios petroleros, debido al aumento y diversificación de la demanda de equipos de perfora-

[9] El presidente Enrique Peña declara en Londres que la liberalización de Pemex se acordó en el Pacto por México (Ver compromisos 56-57).

[10] Pemex. (2013). Anuario Estadístico, pp. 62-64. Ver también: Forbes (2013) The World's 20 Biggest Oil Companies.

[11] Petroleum Intelligence Weekly.Ranks the World's Top 50 Oil Companies.Con registros de 2012, es posible establecer que el 89 % de las reservas mundiales de hidrocarburos pertenecen a empresas estatales (NOCs), el 5 % a empresas mixtas y el resto son propiedad de empresas privadas internacionales (IOCs). El 44 % de la producción es realizada por las NOCs, 27 % por empresas mixtas y el 29 % IOCs. Las empresas estatales realizan el 85 % de la exportación mundial de petróleo.





ción, plataformas marinas, ingeniería, tecnología y una amplísima gama de insumos. Paralelamente, las grandes petroleras internacionales han ido pasando a un modelo en el que su éxito ya no depende sólo de la posesión de reservas, o simplemente de la suscripción de contratos de producción y servicios. En la coyuntura actual, estas empresas buscan otros nichos de negocios más estables como su asociación con las NOCs en proyectos integrales.

Los años noventa vieron la privatización de algunos monopolios petroleros estatales, pero también trajeron una ola extraordinaria de fusiones y adquisiciones de empresas petroleras privadas: 13 de ellas absorbieron a 43 que existían al inicio de esa década;[12] y aún cuando el proceso de concentración ha seguido, permanece claramente dominado por: Exxon Mobil, British Petroleum, Shell, Total, Chevron y Conoco Phillips, sobre decenas de empresas pequeñas y medianas radicadas principalmente en los Estados Unidos.

Sin lugar a dudas, este fenómeno de concentración ha sido influido por el hecho de que los espacios de inversión, en los territorios que acumulan la mayor cantidad de reservas, se han vuelto menos accesibles para las empresas privadas. En países como Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Kuwait o Rusia (Russia, EIA Analysis Countries), ya no tienen un acceso plenamente abierto a las empresas extranjeras. Es por eso que en los portafolios para exploración-producción de BP o Exxon Mobil aparecen cada vez más localizaciones en África Occidental, Australia, u otros países que tienen recursos importantes, pero mucho menos abundantes que los contenidos en los países antes mencionados.

Es frecuente observar que en los proyectos de países con grandes reservas, las empresas privadas van junto a empresas estatales, siendo estas últimas las que asumen el liderazgo. Tal es el caso del proyecto "Libra" en Brasil[13] (Presal), donde Shell y Total participan con el 20 % cada una, CNPC y CNOOC, con el 10%, y Petrobras con el 40 %.

Por otra parte, los incentivos creados por las innovaciones del mercado financiero han ejercido mayores presiones en los accionistas de las compañías petroleras privadas para que den prioridad a inversiones de corto plazo. Los directivos prefieren usar el flujo de efectivo que les ha traído el crecimiento de los precios del petróleo para recomprar acciones de sus propias empresas, lo que permite pagar de inmediato mayores dividendos a los inversionistas, en lugar de proyectar beneficios futuros e invertir en exploración para descubrir nuevos yacimientos. De tal suerte que la inversión en exploración de las cinco mayores empresas privadas se mantuvo discreta durante la década pasada, y la inversión para desarrollo de producción se dirigió a comprar campos descubiertos, como

[12] Ammy Myers Jaffe (2007). The International Oil Companies, Baker Institute (Rice University); Silvana Tordo, Brandon S. Tracy and Noora Arfaa (2011). National Oil Companies and Value Creation, World Bank; Mark Thurber. (2012). NOCs and the Global Oil Market: Should We Worry? Stanford University; Energy Information Administration(2007). Genealogy of Major U.S. Oil and Gas Producers".

[13] 21 de octubre, 2013.



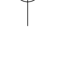


una forma más fácil de aumentar la producción en el corto plazo. Pero al aplazar la inversión en exploración e incorporación de nuevos campos se ha estrechado su viabilidad a largo plazo.

Las empresas medianas, por el contrario, han incrementado sus gastos de exploración, al grado que la suma de su inversión ya es igual al de las llamadas "majors"[14] Esta tendencia del gasto en exploración podría resultar en que las empresas medianas adquieran una porción mayor de la producción de petróleo en los próximos años. Las decisiones de inversión observadas recientemente (Jaffe, 2007) modifican una tendencia que en el pasado se había hecho típica: durante periodos de precios altos las empresas aumentaban su gasto en exploración; mientras que a menores precios, la inversión se orientaba al desarrollo de los campos previamente descubiertos.

El esfuerzo de las empresas medianas ha estado acompañado por el de Statoil, Petrobras, Petronas, China National Petroleum, China National Offshore Oil Corp., Rosneft, India's Oil and Natural Gas Corporation Ltd., con más de $ 100 mil millones de dólares en actividades de exploración y producción fuera de sus fronteras. Lo que ha forjado un nuevo frente de competencia para las compañías privadas internacionales.

Las tendencias de inversión en exploración tendrán efectos importantes en el futuro sobre la tasa de restitución de reservas que se ha reducido al 82%, después de que en los años noventa había alcanzado promedios de más del 100%. A menos que las grandes empresas muestren mayor eficiencia en el gasto de exploración por barril descubierto, sus dificultades en reposición de reservas posiblemente las lleve, en los próximos años, a buscar la adquisición de reservas para mantener su nivel de producción.



El creciente protagonismo de las empresas estatales, junto al hecho de que países como Arabia Saudita, Irán, Kuwait, Rusia o Venezuela restringen la inversión a empresas extranjeras, o que ciertas áreas geográficas en los Estados Unidos también estén restringidas por razones ambientales, estrechan el escenario para las grandes empresas petroleras privadas.

La tendencia sugeriría que las petroleras internacionales se verán, más a menudo, cara a cara con las NOCs,[15] no sólo como clientes o socios en la explota-

[14] Exxon, Shell, BP, Chevron, Total y Conoco Phillips.

[15] Después de la invasión de Irak (1991), las reservas petroleras de Irak figuran como una de las áreas de mayores negocios en el mundo, con proyectos que pueden sumar tres millones de barriles en los próximos diez años. El 60 % de los nuevos negocios en ese país se adjudicaron a Exxon Mobil, BP y Shell en las zonas más ricas de ese país: Rumaila y Qurna. Sin embargo, paulatinamente las empresas chinas y rusas, CNPC y Gazprom, han ido adquiriendo presencia comprando negocios a las empresas estadounidenses o asociándose a ellas. En Rusia, los gigantescos proyectos de Sakhalin I (Rosneft- Exxon Mobil) y II (Gazprom), han permitido el fortalecimiento de las empresas rusas que controlan los estratégicos suministros de gas hacia los consumidores de la zona Asia-Pacífico. Otro ejemplo es la construcción del gasoducto subsahariano (4,300 kms), a través de una joint-venture entre NNPC y Sonatrach para llevar gas desde Nigeria, atravesar Argelia y llegar a Europa, etc.





ción de los recursos del país anfitrión, sino como competidores comerciales en el escenario mundial.

Tomando en cuenta una lista de 410 grandes proyectos de explotación de hidrocarburos en el mundo,[16] reportados por empresas privadas o empresas estatales fuera de sus fronteras, el 78% de la producción esperada de aceite en los próximos diez años se ubicará en nueve países: Irak (20%), Canadá (17%), Brasil (12%), China (10%), Nigeria (7%), Kazakhstan (4%), Angola (3%), Rusia (2%) y Estados Unidos (3%).

En Canadá, principal proveedor de importaciones a los Estados Unidos, el 41 % de la producción futura correrá a cargo de las "majors", otra proporción similar será de las empresas canadienses y un 10 % lo producirá: China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y Statoil. Particularmente, la empresa china participa en Alberta (NEXEN)[17] para la producción de petróleo sintético a partir de arenas bituminosas y con interés de exportar gas natural licuado (GNL) al lejano oriente; adicionalmente, Sinopec participa en proyectos para construir dos refinerías en la misma provincia.

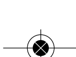
Es muy importante recordar que, en 2005, CNOOC presentó una oferta por 18.5 mil millones de dólares para adquirir UNOCAL, empresa estadounidense con importantes negocios en Asia central y experiencia en aguas profundas. Sin embargo, la oferta fue bloqueada políticamente (The New York Times, 2005) por considerar que podría significar un riesgo para la seguridad energética de los Estados Unidos, y para las relaciones sino-estadounidenses. UNOCAL finalmente aceptó una oferta menor: 17.1 mil millones de USD proveniente de Chevron Texaco. Este evento muestra por si sólo el avance de las empresas estatales pero, sobre todo, la nueva importancia geoestratégica que tienen los negocios petroleros en el mundo. Antes eran las empresas occidentales las que luchaban por hacerse de los yacimientos en los llamados países del tercer mundo, hoy son las empresas chinas o árabes las que luchan por hacerse de la tecnología y los mercados norteamericanos.

Aramco, segundo proveedor de petróleo de los Estados Unidos, ha tenido mejor suerte que las empresas chinas, pues aún cuando no participa en actividades upstream en los Estados Unidos es propietaria, en asociación con Shell, de tres grandes refinerías (Convent en Baton Roouge Louisiana & Norco & Port Arthur) que reúnen una capacidad para procesar más de un millón de barriles por día, lo que significa, aproximadamente, el 7 % de la capacidad de refinación de ese país.

[16] Construida con registros periódicos publicados por Oil & Gas Journal, en la que se toma en cuenta información para 47 países y 86 empresas.

[17] A partir de la compra de la canadiense Nexen por 15 mil millones de USD, aprobada el 7 de diciembre de 2012 por las autoridades canadienses, en lo que ha sido la principal compra china en el extranjero. Esta empresa se especializa en hidrocarburos no convencionales: arenas bituminosas y shale gas.





En general, la experiencia de los IOCs es una ventaja, pero la brecha se está cerrando. Como se puede observar, algunas empresas estatales como las chinas o rusas, ya están compitiendo directamente contra las petroleras internacionales para el acceso a las reservas en mercados extranjeros.

El enfoque de colaboración entre NOCs y IOCs es el de proyectos integrados. Los países tradicionalmente anfitriones ya no se sienten satisfechos con acuerdos de producción compartida de gas o petróleo, incluso con aquellos más favorables en el tema fiscal. Ahora ven a sus recursos naturales como una herramienta para impulsar su desarrollo económico en un plano más general. Van hacia el desarrollo conjunto de complejos industriales, al proceso de la materia prima hasta la petroquímica; hacia la construcción de redes de distribución de sus productos en el extranjero, e incluso la capacitación de recursos humanos para alta tecnología en los países anfitriones. Por ejemplo, en 2007-9, China (Sinopec) y Arabia Saudita (Aramco) formaron un consorcio con Exxon para ampliar la refinería de Fujian, y operar una red de 750 gasolineras en la misma región.

Existe una gran cantidad de casos que muestran, por una parte, el despliegue de las empresas estatales chinas por todo el mundo, cuyo objetivo es asegurar reservas de petróleo, gas y productos petroquímicos y refinados para sostener la expansión de una economía que consume 10 millones de barriles diarios de hidrocarburos, de los cuales importa poco más de la mitad. Pero también es clara la tendencia de aquellas empresas estatales que se fortalecen para salir de sus fronteras y asegurar, en el largo plazo, la colocación de sus productos, como: Rosneft, Gazprom, Aramco o Pdvsa. Para alcanzar este objetivo, estas empresas se asocian con otras empresas estatales o con aquellas privadas que ofrecer alguna ventaja real y sobresaliente. Son ya menores los casos donde sólo se busca la explotación del recurso natural.

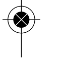
¿Por qué se le negó a Pemex internacionalizarse, más allá de los intentos temerosos y aislados en la refinería de Deer Park (Shell), o en la propiedad accionaria de Repsol? ¿A juzgar por la experiencia internacional, acaso estaba fuera de la realidad pensar que su internacionalización hubiera producido beneficios para el Estado mexicano?

El despliegue internacional de las empresas chinas –reorganizadas a mediados de los años noventa- es un fenómeno que arrancó en siglo XXI, más o menos hace una década, y es contemporáneo al éxito de las petroleras rusas, de Petrobras, Statoil o Aramco. Todos esos casos muestran que en poco tiempo se pueden hacer grandes cambios, y que la organización de la industria petrolera no está simplemente determinada por una razón de mercado, sino que está íntimamente vinculada a un proyecto nacional, dadas sus ataduras indisolubles con el poder político de los Estados. Desafortunadamente, en la reorganización petrolera que ofrece el gobierno mexicano no se aprecia esa comprensión ni la voluntad de promover el interés soberano nacional.



Es en el escenario anteriormente descrito que se ubica la estrategia del gobierno para la producción de hidrocarburos en las próximas décadas. Se trata de atraer empresas de talla internacional a explotar reservas ya descubiertas o áreas con altas posibilidades de contener hidrocarburos, donde el riesgo de inversión sea menor. Con ese propósito, la Reforma energética impuso[18] a Petróleos Mexicanos un esquema para reducir su operación. A partir del 21 de diciembre de 2013 Pemex adquirió la obligación de presentar, en 90 días, una lista de las áreas que podía operar eficientemente –"Ronda Cero"-. Al término del plazo, la Secretaria de Energía (SENER) ha informado que Pemex mantendrá en el futuro: el 83% de las reservas probadas y probables (2P), y el 31% de los recursos prospectivos. A primera vista, el operador estatal se quedaría con la mayor parte de los yacimientos en explotación y con poco menos de un tercio del petróleo futuro del país.

Las reservas 2P ascienden a 26.2 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente (pce)[19] y se ubican en un 69% en las cuencas del Sureste. Es decir que se ubican en Tabasco y en las aguas someras de Campeche; el 27 % está en Tampico-Misantla; el resto está en Burgos y Chicontepec. Si se pretende otorgar a empresas privadas, solas o en asociación con Pemex, reservas por 4.4 mil millones de barriles estas pueden estar en las llamadas áreas complejas de Chicontepec o en Burgos, pero no será suficiente, tendrán que otorgar bloques en las áreas con mayores posibilidades productivas a corto plazo. Por otra parte, las reservas 2P son extraíbles en un 50% (de acuerdo a los procedimientos admitidos de estimación), lo cual quiere decir, a la producción actual de 2.8 millones de barriles diarios equivalentes, que esas reservas durarían doce años y que, de esas reservas, se darían dos años a particulares.



Los recursos prospectivos ascienden a 114.8 mil millones de barriles (SENER, 2013), y se localizan principalmente en las cuencas de Tampico-Misantla, en aguas profundas del Golfo de México y, en menor medida, son los recursos llamados no convencionales de lutitas, de Burgos-Sabinas. Sobre estos recursos hay una gran discusión tecnológica que cuestiona sus verdaderas oportunidades. Por ejemplo las lutitas requieren de grandes cantidades de agua que no abunda en las regiones donde se localizan, hay índices de declinación muy rápida, etc. Además, hay protestas sociales por contaminación y por temblores de tierra atribuidos a la forma de perforación. De tal modo, que su aprovechamiento será más complejo y sus resultados pudieran aplazarse más de una década. De ahí que el proyecto de apertura, en sus montos inmediatos de inversión, no podría depender de esos recursos. Por eso, *lobbys* internacionales están pidiendo al gobierno mexicano mayores muestras de compromiso con la apertura en el corto plazo: antes de (2018) que concluya esta administración (WoodMackenzie).

[18] DOF.(2013, diciembre 20). Artículo Transitorio Sexto del decreto de promulgación de la Reforma Energética.

[19] Ver Cuadro No. 1

Quizás sólo como una digresión, en este tipo de recursos habría que tener muy en cuenta el interés de las petroleras chinas por participar en el continente –como lo hicieron en Brasil-, sobre todo por la cercanía con los Estados Unidos, mercado al que ya trataron de ingresar en 2005, como se relató en páginas anteriores.

En síntesis, la única hipótesis sobre la que puede avanzar la estrategia de apertura en producción de hidrocarburos se construye a partir del otorgamiento de reservas ya descubiertas (Melgar, 2014) a empresas internacionales para aumentar la extracción. Esta alternativa es consistente con la tendencia que, como vimos, están siguiendo las empresas internacionales, pero implica no solo la "disminución" de Pemex y la vulneración, a mediano y largo plazo, de las capacidades de autodeterminación petrolera del país; implica también reducir recursos fiscales para el Estado en el corto plazo, puesto que estamos hablando de reservas descubiertas sobre las que Pemex venía pagando el 71.5 % del valor de la extracción menos sus costos. Es evidente que los nuevos operadores no van a pagar esos porcentajes y mucho menos por adelantado como lo viene haciendo el actual operador estatal.

Por otra parte, se ha insistido continuamente que el objetivo de la Reforma es aumentar la extracción de petróleo hasta 3 millones de barriles en 2018 y 3.5 millones en 2024 (SENER, 2013-2017 y 2014-2028). Sin embargo, la extracción de petróleo, al mes de enero de 2014, fue de 2 millones 506 mil barriles por día, es la cifra mensual más baja de las últimas décadas. En 2013 la extracción anualizada mantuvo un promedio de 2 millones 522 mil barriles, mientras que en 2012 y 2011 se obtuvieron 2 millones 548 mil y 2 millones 553 mil barriles respectivamente. Lo que significa que la extracción decrece tendencialmente y no se ha podido estabilizar, como ha sido el propósito de los últimos dos gobiernos.

Además, la restitución de las reservas de hidrocarburos se colocan en una situación paradójica. Por una parte se sostiene que alcanzan coeficientes mayores al 100 % (SENER, 2013-2017 y 2014-2028), lo que eliminaría, como causa, la escasez del recurso para explicar la caída permanente de la extracción desde hace más de una década. Sin embargo, si desglosamos los componentes de las reservas y nos atenemos a la incorporación de reservas probadas para el último año, observaremos que sólo son el 10 % del total, lo que no permite sustentar la pretensión de incrementar la extracción hasta 3 millones de barriles diarios en los próximos 4 años. Esto debido a que, implicaría aumentar 125 mil barriles diarios cada año, resultado que no está a la vista bajo ningún análisis serio en los próximos años. Pero además, la agregación anual de reservas probadas es sólo de 89.7 millones de barriles, que es aritméticamente insuficiente para soportar una extracción diaria de 3 millones; por lo que es indispensable multiplicar los descubrimientos y su desarrollo de manera acelerada.

El tema es importante porque internacionalmente las dos regiones del mundo que reúnen las mayores expectativas de inversión son las áreas de aguas profundas del Golfo de México y el Pre-sal brasileño. Se estima (WoodMackenzie) que, en los próximos diez o quince años, pudiera haber proyectos que su-

marían entre 27 y 70 mil millones de dólares. La perspectiva de la actividad de exploración y explotación en el Golfo de México ha estado presente en los cabildeos desde hace años para impulsar la reforma mexicana, pero una vez que ésta ha concluido habrá que ver si en realidad las empresas internacionales deciden entrar por su cuenta o si esperan a participar en asociación con Pemex que, de acuerdo a sus informes, ha venido progresando en sus capacidades.[20] De cualquier forma, los proyectos en aguas profundas no es un portafolio que pudiera tener sus mejores resultados dentro de este sexenio.

Queda, por lo tanto, insisto, la alternativa de llevar a los nuevos operadores a las reservas descubiertas por Pemex y multiplicar los trabajos de desarrollo para aumentar la producción en el corto plazo. El tema es quién llevará a cabo la exploración de nuevas áreas, porque si nadie lo hace, o se debilita el ritmo que ha impuesto Pemex, la apertura solo abatiría rápidamente las reservas que se incorporaron durante la última década y, por lo tanto, la reforma habría fracasado porque no se habría logrado mantener una plataforma de extracción creciente o, por lo menos, estabilizada en 3 millones de barriles diarios.

Pero, entonces ¿Cuál es el propósito final de la apertura? ¿Vender reservas ya descubiertas? ¿Cuál es el negocio para la Nación, que es la propietaria de esas reservas? Al promedio reciente de los precios internacionales del petróleo, la magnitud de reservas que se otorgaría a particulares tendría un rango de valor superior a los 200 mil millones de dólares.

Hasta ahora no se conoce un plan para el desarrollo de la industria petrolera que, a cambio de ceder el recurso natural, obtuviera, por ejemplo, inversión para construir plantas de transformación para el encadenamiento de ramas nacionales que pudiera generar empleos bien remunerados, formación de recursos humanos, innovación tecnológica, etc.

Es muy claro que la apertura va a producir una mayor integración de las reservas mexicanas de hidrocarburos a la demanda estadounidense y que, en los próximos años habrá que mirar la industria petrolera regionalmente, con eslabones de sus cadenas distribuidos en los tres países, pero si a México sólo le toca la fase extractiva, eso sería una pésima noticia para las futuras generaciones de mexicanos.

Un tema no menos relevante pero menos conocido, que va a presionar el margen de maniobra del gobierno, es el control de las divisas provenientes de la exportación petrolera. Actualmente la ley del Banco de México obliga[21] a Pemex a

[20] En una comparación hecha por Pemex con empresas internacionales en aguas del norte del Golfo de México, tiene los siguientes indicadores: éxito geológico: IOCs 35 %, Pemex 61%; costo por descubrimiento: 4.83 USD /bpce en EU vs. 4.50 en México; costo por pozo exploratorio 280 MUSD en EU vs. 165 en México: "Aguas profundas en México: la oportunidad y el reto", Pemex Exploración Producción, 2012.

[21] Ley del Banco de México, Artículo 34: "Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y *estarán obligadas a enajenar sus divisas al propio Banco* en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado".



depositar todas las divisas que obtiene, de hecho la paraestatal es la principal oferente en la integración de las reservas monetarias del banco central. Las concesiones y contratos que se otorguen a particulares para extracción petrolera que tengan como destino la exportación probablemente buscarán salir de la obligación de repatriar sus divisas, tal y como lo hace por ejemplo la industria automotriz; en ese caso ¿qué pasará con la fortaleza de las reservas monetarias nacionales, que han sido un ancla indiscutible para la estabilidad cambiaria y macroeconómica del país?

El modelo de sector energético del que surge la Reforma es un híbrido: mercado de libre concurrencia con participación pública mayoritaria. En este esquema la regulación del uso del recurso natural como de los procesos económicos adquiere una importancia capital. En el pasado, la regulación no se desarrolló porque el control se hacía con decisiones políticas desde la Secretaría de Hacienda o desde la propia presidencia de la República, así se decidía cuánto producir, qué producir y a qué precios vender, tanto en el exterior como en el mercado interno, por lo que hacía a los combustibles y la energía eléctrica.

Ahora existe la urgencia de tener en funcionamiento dos verdaderos y eficientes reguladores: la CNH y la CRE; sin embargo, la maduración institucional de un regulador no se da por necesidad política sino a través de la experiencia de largos años, de superar problemas de administración y ética (The New York Times, 2005) (Washington Post)[22] que impidan desastres naturales y económicos. Este puede ser uno de los problemas más grandes a que se enfrente el proceso de apertura energética mexicana que ha resuelto, al parecer, todas las resistencias políticas, pero que puede convertirse en un obstáculo que infrinja graves costos al país. Es un tema que debió preverse a través de un periodo de transición considerable, como se ha hecho en otros países.

Los Estados Unidos tienen una larga experiencia de regulación (más de 120 años, si partimos de la Ley Sherman 1890) y; sin embargo, los reguladores son "capturados" (CFR).[23] El modelo mexicano recurrió al modelo estadounidense: la CNH será la instancia técnica de la Sener para adjudicar contratos; recopilar información geológica y operativa; autorizar servicios de

[22] Algunos antecedentes publicitados sobre las presiones a los que están sujetos los reguladores en un país como los Estados Unidos: "El 10 de septiembre de 2008, el Inspector General, Earl E. Devaney, fue encontrado culpable así como una docena de empleados del Servicio de Gestión de Minerales, los funcionarios aceptaban regalos de empresas de energía cuyo valor superaba los límites establecidos por las normas de ética.

[23] El MMS (Servicio de Gestión de Minerales) fue sustituido en 2011 después del accidente del pozo Macondo en abril de 2010, por dificultades y evidencias de "secuestro" por parte de las empresas operadoras de licencias para explotar hidrocarburos. La administración fue reorganizada por el *Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement (BOEMRE*) que actúa a través de: *Bureau of Ocean Energy Management (BOEM), el Bureau of Safety and Environmental Enforcement (BSEE) y la Office of Natural Resources Revenue (ONRR).*





exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la Agencia Nacional de Protección Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos será la encargada de la seguridad en la operación. La primera se creó en 2009, la segunda está por crearse. No hay duda que, irremediablemente, su funcionamiento quedará atrás de los acontecimientos, en un proceso de aprendizaje que ojalá y no resulte en accidentes gravísimos para el país. Desafortunadamente, es inevitable recordar el caso de Macondo: 150 días descontrolado, pero también Ixtoc: 280 días descontrolado. (The New York Times; Washington Post).

La regulación económica del sector estará a cargo de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) que tendrá como objetivos en materia de hidrocarburos: el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos, y sus derivados; así como la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. Pero la CRE también tendrá nuevos encargos en el sector eléctrico, lo que aumentará su poder. En este caso, los riesgos de "captura" del regulador son más que eso. En distintos casos los comisionados han pasado a ser funcionarios de empresas de energía que poco tiempo antes habían sido reguladas por ellos mismos.

V. Conclusiones

La reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales realizada en diciembre de 2013, frecuentemente se ha calificado como una privatización, pero es un acontecimiento de mucho mayor profundidad y complejidad: es la ruptura de uno de los fundamentos sobre los que se constituyó el Estado mexicano desde la promulgación de la Constitución de 1917. No sólo limita la propiedad de la Nación sobre una parte significativa de sus recursos naturales, como son los hidrocarburos, sino que elimina la exclusividad del Estado en la explotación del petróleo y en la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Dos actividades: petróleo y electricidad, que bajo el control del Estado durante más de setenta años lograron transformarse en instrumentos fundamentales para el impulso y la orientación del desarrollo económico general del país. Sin embargo, esa facultad estatal ha concluido legalmente, y la iniciativa privada tendrá que volver a actuar para hacer de esas actividades no sólo un negocio prospero de lucro particular, sino una fuerza más creativa y eficiente para el confort de los hogares, la ampliación competitiva de las empresas, y una fuente mayor de ingresos fiscales para el Estado.

Como se describió en páginas anteriores, la reforma retiró las excepciones en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que impedían el

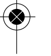




libre flujo de mercancías y servicios energéticos, así como las inversiones privadas que pudieran destinarse a este sector. Es una transformación que actores muy importantes, de dentro y fuera del país, estuvieron impulsando durante décadas, bajo la promesa de alcanzar niveles superiores de desarrollo. Ahora que ya es un hecho, tendrá que haber resultados positivos para el país en los próximos años. Sobre todo, porque la operación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, teniendo deficiencias, podían compararse positivamente frente a las empresas más grandes del mundo en sus respectivos giros.

La apertura del sector energético va a traer también consecuencias más allá del comercio o la inversión, en los hechos habrá una disminución de las capacidades del Estado derivadas de su propio repliegue económico, pero también porque se pretende que arriben al país actores de talla económica y financiera muy superiores, cuyos intereses y estrategias pueden llevarlos a rivalizar con el Estado mexicano por el control de los recursos naturales, como ya ocurrió en el pasado.

Finalmente se abrirá la posibilidad de la integración energética con América del Norte, la multiplicación de interconexiones eléctricas y de gasoductos serán la expresión de nuevos mercados que deberán brindar mayor seguridad en el abasto y a precios más competitivos; por la vía de las inversiones y el mercado, también se compartirán las reservas de hidrocarburos y todos aquellos recursos naturales susceptibles de aprovechamiento energético, favoreciendo la idea de una seguridad energética norteamericana.



Sin embargo, la seguridad energética tendrá que garantizar el acceso universal a satisfactores esenciales como son la energía eléctrica y los combustibles de uso doméstico: acceso en cuanto a disponibilidad pero también en cuanto a su precio. La satisfacción inmediata de esta garantía es condición indispensable para la viabilidad de la reforma energética, no solamente porque fue la divisa con la que se difundió públicamente su conveniencia, sino porque históricamente la operación estatal así lo hizo posible durante muchas décadas y porque, finalmente, la distribución del ingreso entre los mexicanos hará muy difícil que pudiera permanecer su encarecimiento, escasez o especulación. En 1994, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio abrió grandes expectativas de progreso, veinte años después observamos las transformaciones económicas pero no el beneficio social. En 2014, inicia la liberalización plena del sector energético bajo grandes expectativas, habrá que cobijar la esperanza y esperar que la historia no se repita porque es mucho lo que está en juego.



Cuadro 1
Reservas Certificadas y Recursos Prospectivos

		Reservas				**Recursos Prospectivos**		
Cuenca	Producción acumulada	1P (90%)	2P (50%)	%	3P (10%)	Convencional	No convencional y aguas profundas	Total
Sureste	45.4	12.1	18	69.23	24.4	20.1		20.1
Tampico Misantla	6.5	1.2	7	26.92	17.4	2.5	34.8	37.3
Burgos	2.3	0.4	0.5	1.92	0.7	2.9	15	17.9
Veracruz	0.7	0.1	0.2	0.77	0.3	1.6	0.6	2.2
Sabinas	0.1	0	0		0.1	0.4	9.8	10.2
Aguas Profundas	0	0.1	0.4		1.7		26.6	26.6
Plataforma de Yucatán						0.5		0.5
Total	55	13.9	26.2		44.5	28	86.8	114.8
Pemex			21.7					35.6
Otros operadores			4.5					79.2


Fuente: Secretaria de Energía, Pemex Reservas certificadas y recursos prospectivos al 1 de enero de 2013. Extraída el 1 30/III/2014, desde: http://www.energia.gob.mx/webSener/rondacero/9213.html

VI. Bibliografía

Aguas profundas en México: la oportunidad y el reto. (2012). *PEP* .

Akins, J. E. (1973). The oil crisis: this time the wolf is here. *Foreign Affairs* .

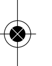
Biblio Jurídicas, UNAM. (2013). Recuperado el 10 de enero de 2014, de Protocolo de Adhesion de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: http:// biblio.juridicas.unam.mx/libros /2/903/15.pdf

Cámara de Diputados. (s.f.). Recuperado el 3 de febrero de 2014, de Ley de Petróleos Mexicanos, modalidades especiales de contratación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM.pdf

__________ (19 de Diciembre de 2013). Recuperado el 3 de febrero de 2014, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto del párrado sexto Art. 27: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SDL-01-2005.pdf.

CFR. (s.f.). Recuperado el 30 de Marzo de 2014, de Report to the President National Commision on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore: http://www.cfr.org/united-states/national-commission-bp-deepwater-horizon-oil-spill-offshore-drillings-final-report-january-2011/p23830

Convent en Baton Roouge Louisiana&Norco& Port Arthur. (s.f.). Recuperado el 14 de octubre de 2013, de Norco: http://www.eia.gov/dnav/pet/



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (s.f.). Recuperado el 2013 de Diciembre de 2013, de Decreto por el que se reforman y adicionan diverdas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Energía: http://www.dof.gob.mx/

El Congreso de la Unión aprobó la Reforma Energética en 4 días del 8 al 11 de diciembre. (12 de diciembre de 2013). Recuperado el 5 de enero de 2014, de El Universal: http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2013/impreso/aprueban-diputados-reforma-energetica-43744.html

Energy Information Administration. (2007). Obtenido de Genealogy of Major U.S Oil and Gas Producers : http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=RS

Energy Information Administration. (2013). Obtenido de Analysis Countries Russia: http://www.eia.gov/ countries/cab.cfm?fips=RS

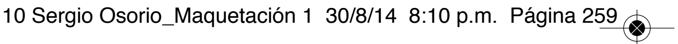
Financial Times. (17 de Junio de 2013). Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de http://www.ft. com/intl/cms/s/0/e4d99f60-d767-11e2-8279-00144feab7de.html#axzz2yJ7pYwS1

Foreing Affairs. (1989). Obtenido de Trade and Development Canada: http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng

INEGI. (s.f.). Obtenido de La industria química en México: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/Quimica/2012/IQM-2012.pdf

______ (s.f.). Recuperado el 2012, de La industria química en México.





Korin, L. A. (octubre de 2013). The oil crisis this time the wolf is here. *Foreign Affairs.*

Luft, G., & Korin, A. (2013). The myth of U.S energy dependence. *Foreing Affairs.*

Melgar, L. (26 de Marzo de 2014). *Financial Times.* Recuperado el 31 de Marzo de 2014, de Most Countries dont offer reserves in bidding rounds. This makes Mexico´s rounds very attractive: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a41cd9c6-b536-11e3-af92-00144feabdc0.Html#axzz2yJ7pYwS1

Myers Jaffe, A. (2007). *The International Oil Companies.* Baker Institute (Rice University).

Nadal, A. (28 de agosto de 2013). *Perder el control del petróleo.* Recuperado el 5 de enero de 2014, de http://www.jornada.unam.mx/2013/08/28/opinion/029a1eco

NEXEN. (s.f.). Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de http://www.nexeninc.com/

OAS. (1986). Recuperado el 10 de ENERO de 2014, de Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Protocolo de adhesión de México : http://www.sice.oas. org/trade/nafta_s/CAP06.asp#Cap.VI

Osorio, S. B. (2012). ¿Cómo salvar a Pemex sin hundir al país o como salvar al país sin enterrar a Pemex?: La necesidad de un proyecto a largo plazo. En A. (. Oropeza García, *México 2012: la responsabilidad del porvenir.* IIJ-UNAM.

Pacto por México. (s.f.). Recuperado el 5 de Enero de 2014, de http://pactopormexico.org/acuerdos/.

PEMEX. (s.f.). Recuperado el 13 de enero de 2014, de Pemex informa regularmente a la SEC: http://www.ri.pemex.com/files/content/ Pemex _2012_ Form_20-F_130913.pdf.

PIW Ranks the World´s Top 50 Oil Companies. (2012). *Petroleum Intelligence Weekly* .Report to the President, National Commision on the BP Deepwater Horixon Oil Spill and Offshore Drilling. (2011). *Council of Foreing Relations* .

Russia, EIA Analysis Countries. (s.f.). Recuperado el 3 de septiembre de 2013, de The Russian goverment is pushing for a greater role for domestic companies: http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=RS

Senado de la República. (s.f.). Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de Reforma a diversos instrumentos legales en materia de hidrocarburos: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2008-10-23-1/assets/documentos/art27_ ramopetroleo.pdf

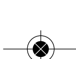
SENER. (s.f.). Recuperado el 24 de Marzo de 2014, de Reforma Energética: http://www.energia.gob.mx/webSener/rondacero/.

______ (2013). Obtenido de Estrategia Nacional de Energía 2013-2027: Estrategia Nacional de Energía

______ (2013-2017 y 2014-2028). *Estrategia Nacional de Energía.*

The Canada U.S Free Trade Agreement. (s.f.). Recuperado el 10 de enero de 2014, de http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/us-eu.aspx?lang=eng





The New York Times. (s.f.). Obtenido de Sex Drug use and Graft cited in interior Department: www.nytimes.com

The New York Times. (3 de 08 de 2005). Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de China backs away from Unocal bid: http://www.nytimes.com/2005/08/02/business/worldbusiness/02iht-unocal.html

Thurber, M. *NOCs and the global oil market: should we worry?* Stanford University.

TLCAN. (1994). Obtenido de Principios, Capítulo VI, Art. 601.

Tordo, S., Tracy, B. S., & Arfaa, N. (2011). *National Oil Companies and Value creation.* World Bank.

Washington Post. (s.f.). Recuperado el 30 de Marzo de 2014, de Report says oil Agency Ran Amok: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/10 /AR200809. html.

WoodMackenzie. (s.f.). Recuperado el 18 de Marzo de 2014, de Pemex portfolio after Round Zero: http://www.woodmac.com/public/home

WoodMackenzie. (s.f.). Recuperado el 10 de Marzo de 2014, de http://www.woodmacresearch.com/cgi-bin/wmprod/ portal/corp/corpPressDetail.jsp? oid= 0826889.





*Lourdes Álvarez Medina**

La industria automotriz a veinte años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: evaluación y perspectivas

SUMARIO: I. Introducción. II. Trayectoria de cambio de la industria automotriz en México. III. La cadena de valor global autopartes - automotriz. IV. Crecimiento e importancia del sector automotor en la economía mexicana. V. El subsector de autopartes. VI. La inversión extranjera directa. VII. La balanza comercial y el comportamiento exportador de la industria. VIII. El empleo y los salarios. IX. Reflexiones finales. X. Bibliografía.

I. Introducción

Los resultados de la industria automotriz en México después de los cambios en la Ley de Inversión Extranjera Directa y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han causado controversia. Por un lado creció la inversión extranjera directa, aumentó la producción a tres millones de vehículos anuales llegando a ser el octavo productor en el mundo; se creó una plataforma de producción de clase mundial y se exporta 81.7 % de la producción; se incrementó la contribución del sector automotriz al PIB y al PIB manufacturero; el valor agregado aumentó de 12% a 20% y se creó empleo. Además, se capacitó la mano de obra y se crearon algunas capacidades tecnológicas y algunas empresas de servicios. Sin embargo, estos resultados han tenido poco arrastre sobre el crecimiento de otras industrias; no se han podido crear proveedores nacionales que se integren a las cadenas de valor global en la manufactura. Las capacidades de investigación y desarrollo creadas son pocas y la vinculación con universidades y centros de investi-

* Investigadora de la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.





gación es incipiente. La integración a la cadena productiva de los Estados Unidos no permitió la diversificación de mercados hasta hace poco tiempo. El salario promedio de la industria es superior al de la manufactura pero es muy desigual y muy bajo para la mayoría de trabajadores que se encuentra como obreros en las empresas de autopartes. Además, el mercado interno ha sido afectado por la importación de autos usados provenientes de Estados Unidos y se incorporaron siete millones de autos usados que tienen más de 10 años de antigüedad. El objetivo de este capítulo es analizar estos factores y evaluar los resultados que hemos tenido con esta importante industria para proponer alternativas de cambio que nos permitan aprovechar la coyuntura mundial de crecimiento y regionalización.

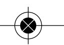
En estos momentos en el mundo se está impulsando un proceso de globalización y regionalización como resultado de los esfuerzos de los países desarrollados por reindustrializarse y ganar empleos en áreas productivas. El programa que el presidente Obama lanzó con el objetivo de reindustrializar los Estados Unidos y recuperar los empleos perdidos en manufactura es un ejemplo de este caso. Por un momento se temió que el programa podría afectar los planes de crecimiento de la industria automotriz en México; sin embargo, las inversiones en nuevas plantas (Audi en Puebla, Mazda en Salamanca, Honda en Celaya y Nissan en Aguascalientes) realizadas o anunciadas después de la crisis de 2008 demuestran que no se está afectando el crecimiento de la industria en México.

II. Trayectoria de cambio de la industria automotriz en México

El desarrollo de la industria automotriz en México es el resultado de cambios económicos, políticos, sociales, tecnológicos, ambientales y del sector automotor en el nivel internacional así como de la adhesión de la política industrial nacional a estos cambios como veremos en este apartado.

Inicialmente en México se reguló con intención de crear una industria nacional. Los decretos automotrices de 1962, 1972 y 1977 normaron la producción y ventas de vehículos automotores, y las cuotas del contenido de partes y componentes producidas localmente y puestos en los automóviles. También se limitó el número de empresas fabricantes de automóviles, la participación de la inversión extranjera en empresas de autopartes, la importación de vehículos y la importación de partes que ya eran producidas localmente.

En 1986 con el ingreso al Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (*General Agreement on Tariffs and Trade* GATT por sus siglas en inglés) disminuyó la participación de las empresas mexicanas de autopartes que no tenían un nivel adecuado para competir y aumentó la inversión extranjera desplazando de manera definitiva la inversión nacional y a los productores con licencias y patentes o asociadas a empresas extranjeras (Juárez, 2006). Las pocas empresas que lograron integrarse como San Luis Rassini o Metalsa son casos en verdad excepcionales.



El decreto de 1989 buscaba contribuir al esquema de globalización de la industria desregulando y acelerando el ritmo de la inversión extranjera, lo que supuestamente llevaría a alcanzar niveles internacionales de eficiencia, productividad y ascenso tecnológico. La nueva reglamentación indicaba que el contenido nacional no podría ser inferior a 36% y autorizaba la importación de vehículos nuevos siempre y cuando la industria terminal mantuviera un saldo positivo en su balanza comercial. Desde entonces el número de vehículos nuevos importados que se venden en el mercado interno ha ido aumentando hasta llegar a ser 51.4% de las ventas al mercado interno en 2013.

Los cambios en la ley de inversión extranjera y la apertura comercial atrajeron a las empresas multinacionales que encontraron en el país mano de obra barata pero no calificada. Terrenos casi regalados, exenciones en impuestos y otras oportunidades (Rieger, Rueda, & Álvarez, 2011). Especialmente las multinacionales automotrices americanas veían a México como una oportunidad que les permitiría reducir costos para poder competir con las empresas japonesas que les venían ganando parte del mercado de los Estados Unidos desde la década que inició en 1970.

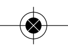
Los aspectos más relevantes del TLCAN fueron los siguientes: a) la tarifa de importación de automóviles y camiones ligeros se redujo de 20% a un 10 % y se acordó eliminarla por completo a partir del año 2004, b) 16 % de las fracciones de autopartes sufrieron reducción en la tarifa con efecto inmediato y 54 % de las fracciones se redujeron en los siguientes cinco años quedando desgravadas en su totalidad al cabo de diez años, b) se redujo de 1.75 a 0.8 el factor de compensación de la balanza comercial, con lo cual las compañías manufactureras instaladas en México pudieron acelerar el ritmo de sus importaciones c) el margen de contenido nacional para vehículos fabricados en México se definió bajo el siguiente esquema: 34 a 36 % en 1993, 29 % en 1998 y 0 % para el 2004 d) se establecieron reglas de origen para medir el costo neto: 69 componentes clave se analizan y cada uno tendrá que tener 60% de componentes de contenido regional para recibir tratamiento aduanal preferencial e) después de 10 años la regla de origen para la industria se incrementa a 62.5% para autos ligeros, camiones, motores y transmisiones f) el acuerdo de importación de vehículos originarios usados de la región del TLCAN (Moreno, 1996) (Duran, Peters, & Taniura, 1977).

Estos eventos marcaron el nacimiento de una nueva industria formada por empresas multinacionales incorporadas a una cadena de valor global que tiene una forma especial y única de trabajar, como explicaremos en el siguiente apartado.

III. La cadena de valor global autopartes automotriz

La forma en que se organiza y gobierna la cadena autopartes-automotriz a nivel global no ha permitido la entrada de empresas locales. La cadena de valor se





compone por diferentes segmentos en donde se llevan a cabo actividades que son necesarias para formar un producto o servicio desde la concepción, a través de los intermediarios de la producción, hasta entregarlo al consumidor. (Gereffi, 1999) realizó distinciones entre dos tipos de cadenas: las dirigidas por el comprador y las dirigidas por el productor. La segunda describe una cadena donde actores clave comandan tecnologías vitales y coordinan relaciones entre empresas; los productores toman la responsabilidad para mejorar la eficiencia de proveedores y consumidores, y generalmente están relacionadas con inversión extranjera directa en la manufactura, un ejemplo de éstas es la cadena autopartes-automotriz. En ella identificamos seis segmentos: materias primas, proveedores de autopartes, proveedores de servicios de diseño y manufactura, ensambladoras de vehículos completos, distribución y servicios posventa. En la cadena participan diferentes actores: las ensambladoras que gobiernan la cadena junto con algunas empresas de autopartes, los proveedores de primero, segundo y tercer nivel conocidos como (Tier 1, 2 y 3) que también pueden pertenecer a industrias complementarias como la industria del hierro y el acero, la metalmecánica, la industria del plástico, la electrónica, la textil, las telecomunicaciones y tecnologías de la información. En el eslabón de servicios también participan las agencias distribuidoras de automóviles, las financieras, las aseguradoras, los talleres de reparación y los centros de reciclaje (Rueda & Alvarez, 2011). La gobernanza de la cadena se refiere a las actividades que llevan a cabo las ensambladoras, quienes dictan las reglas básicas que definen las condiciones de participación en la cadena. Ellas coordinan la división del trabajo entre empresas, identifican las oportunidades de lograr utilidades en los diferentes eslabones, asignan roles a jugadores clave e influyen para mejorar las habilidades de los participantes y lograr cadenas más competitivas. Por esta razón, las barreras de entrada a la cadena autopartes-automotriz siempre son altas y están controladas por diferentes actores, en el total de la cadena y en cada uno de los eslabones (Kaplinski, 2002). Las barreras de entrada incluyen convenios de cooperación global entre multinacionales que forman agrupamientos cerrados, la necesidad de una gran inversión de capital, una larga curva aprendizaje y soportar bajos márgenes de utilidad.

IV. Crecimiento e importancia del sector automotor en la economía mexicana

La importancia de la industria automotriz en México es innegable, en 2011 contribuyó con 3.5% del PIB, 19.8% del PIB manufacturero y 23% de las exportaciones del sector (INEGI, 2013). Entre 1994 y 2011 el PIB del sector creció 2 veces más que el PIB Nacional y que el PIB manufacturero y la participación en el valor agregado manufacturero pasó de 12 a 20% (INEGI, 1998 a 2013). La industria

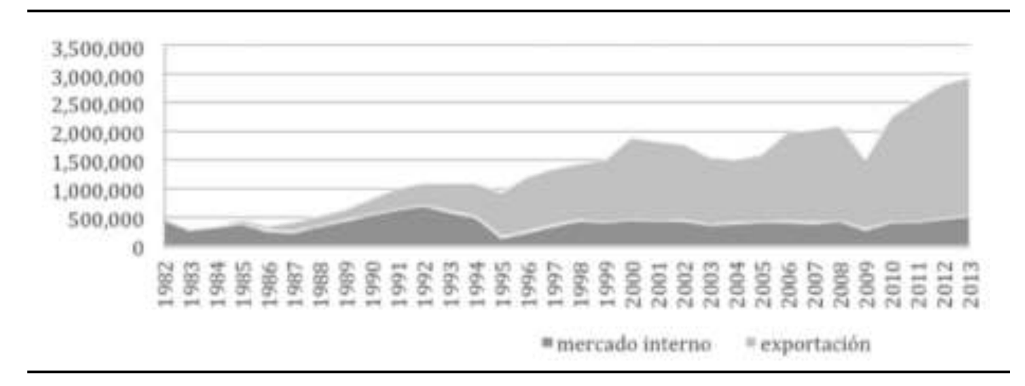




está formada por 8 armadoras con 13 plantas dedicadas a la producción de vehículos de pasajeros y algunas también producen motores (Chrysler, Honda, Fiat, Ford, GM, Nissan, Renault y Volkswagen) y 11 armadoras para vehículos comerciales como autobuses, camiones y tracto camiones. El valor y contenido tecnológico de los vehículos que se manufacturan en México cada vez es mayor: en 1994 el valor promedio de un vehículo era de 12, 380 dólares mientras que en 2007 aumentó a 20, 275 dólares lo que denota escalamiento en el portafolio de productos y en capacidades de producción (Ríos, 2008).

En la Gráfica 1 se presenta el crecimiento de la producción automotriz entre 1982 y 2013, aquí podemos observar dos transformaciones: a) el rápido crecimiento de la producción que pasó casi al doble entre 1994 y 2000 manteniéndose los siguientes cuatro años por arriba de 1.5 millones de unidades hasta 2009 en que hay una fuerte caída de la producción por la crisis económica en el mercado de los Estados Unidos, pero se recupera inmediatamente llegando a producir 3 millones de vehículos en 2013, b) el énfasis en las ventas al mercado externo que inició en 1994 cuando 52% de la producción se exportó y ha ido creciendo hasta llegar a 82% en 2013 (Gráfica 1).

Gráfica 1
Producción de vehículos ligeros en México 1982 a 2013 en unidades

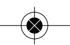


Fuente: INEGI, 2013; AMIA, 1994 a 2013.

V. El subsector de autopartes

El subsector de autopartes ha tenido un crecimiento muy importante alcanzando una tpp de 8.8 pasando de 13. 8 mil millones de dólares a 75.2 mil millones entre 1994 y 2013. El subsector de autopartes en nuestro país provee dos merca-



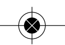


dos: el de equipo original, que se usa directamente en la fabricación de automóviles nuevos y el mercado de repuestos. El valor de la producción en 2013 fue de 75.2 mil millones de dólares, exportándose 51.8 mil millones e importándose 36.2 mil millones (Albin, 2013). En 2012 México concentró 5.6% de la producción mundial de autopartes quedando en quinto lugar, después de China (24%), Japón (21%), Estados Unidos (15.5%) y Alemania (7.4%). En 2013 México fue el quinto exportador y el quinto importador mundial y es el principal socio comercial en autopartes de Estados Unidos a donde se exporta 89% de la producción y nos envía 57% de las importaciones. (Medina, 2013)

Las empresas de autopartes son eslabones de la cadena productiva de la industria automotriz y su administración se volvió una competencia básica. Debido a que se copiaron las estructuras de las cadenas de proveedores de los países en donde se encuentra ubicada la casa matriz se solicitó a los proveedores que vinieran a ubicarse en México cerca de las nuevas plantas. La responsabilidad de los proveedores se ha incrementado porque se subcontratan las funciones de diseño, desarrollo, manufactura y ensamblado en la línea de montaje. Los proveedores han sido organizados en proveedores tier 1, tier 2, y tier 3. El primero es capaz de diseñar e integrar componentes, subensambles y sistemas en módulos que se envían a la ensambladora y pueden colocarse en el vehículo. El segundo es un proveedor que diseña sistemas estandarizados en el ámbito global, esto es que puede producir sistemas para usarse en diferentes plataformas; además, diseña, desarrolla y manufactura sistemas complejos y provee directa o indirectamente a la ensambladora. El tercero es un proveedor que manufactura componentes, para una plataforma o automóvil específico, como son estampado, fundición e inyección (Álvarez, 2002). Las características y organización de la industria hacen muy difícil que se puedan integrar proveedores nacionales ya que las curvas de aprendizaje están muy avanzadas y las economías de escala no les permiten competir con las empresas que ya se encuentran dentro.

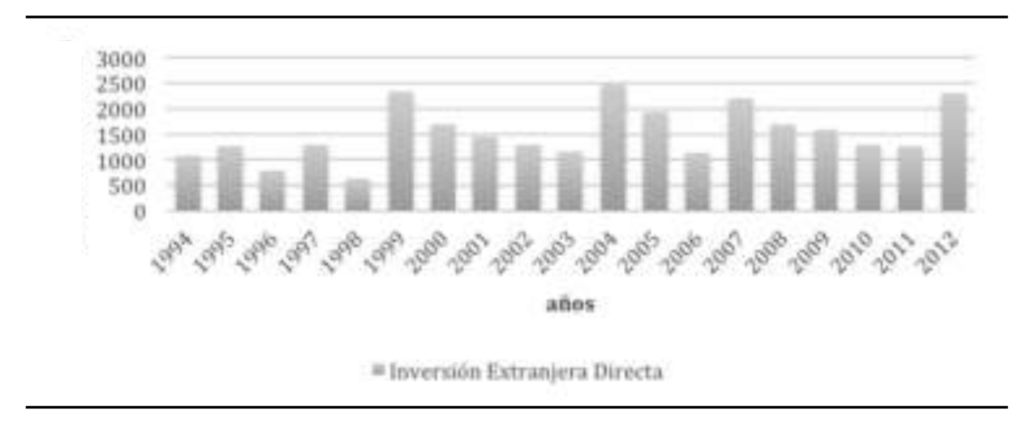
VI. La inversión extranjera directa

Entre 1994 y 2011 el subsector de fabricación de equipo de transporte registró un monto de Inversión Extranjera Directa (IED) de 36,790 millones de dólares, lo que representó 11% del total de la inversión extranjera en el periodo en México y 23.8% de la inversión manufacturera en el sector (INEGI/SCIAN 2013; AMIA, 2012). La inversión extranjera en la industria se ha mantenido por arriba de los mil millones de dólares anuales en promedio, no obstante se observa una ligera disminución entre 2007 y 2011, años de la crisis, que se recupera en 2012 (Gráfica 2). Esta información toma relevancia en un contexto en que se temía que la inversión extranjera directa disminuiría por causas políticas (Sturgeon et al, 2010). Sin embargo, hemos encontrado que los problemas económicos y la presión po-



lítica no han detenido los flujos de inversión de las empresas americanas (Covarrubias, 2011), las alemanas -Audi y Volkswagen en Puebla-, o las japonesas -Mazda, Honda y Nissan en Celaya, Salamanca y Aguascalientes-,en donde se están construyendo plantas ensambladoras, plantas de autopartes y está aumentando la capacidad instalada.

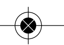
Gráfica 2
Inversión extranjera en la industria automotriz 1994 a 2012
(millones de dólares)



Fuente: INEGI, La industria automotriz en México, edición 2007 y 2013: AMDA, 2002.

VII. La balanza comercial y el comportamiento exportador de la industria

El desempeño exportador de la industria automotriz ha tenido un crecimiento espectacular en el periodo analizado. Las exportaciones automotrices contribuyeron con 23% de las exportaciones manufactureras de México y generaron más de 38 mil millones de dólares en divisas en 2012 (INEGI, 2013). El saldo de la balanza comercial automotriz ha tenido un superávit desde 1995 año en que se incrementaron las exportaciones de vehículos impulsadas especialmente por la crisis económica. En 2012 la balanza comercial de la industria automotriz fue superavitaria cuando el total nacional se reportó un déficit de 46 mil millones de dólares y la participación de las autopartes en el total de importaciones automotrices se incrementó pasando de 61 a 69 % del total entre 2001 y 2012 (INEGI, 2013).

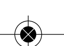


Sin embargo, (Abdel, 2004) analizó la balanza comercial de la industria automotriz separando los resultados de vehículos completos y autopartes entre 1994 y 2003. Los cálculos los realizó con estadísticas internas de la Industria Nacional de Autopartes (Industria Nacional de Autopartes) y demostró que el saldo de la balanza de vehículos completos era positivo, mientras que el saldo de autopartes era negativo en 5 mil millones de dólares anuales en promedio. Esto se explica porque una buena parte de los insumos son importados y por lo tanto el impacto del crecimiento de la producción automotriz sobre el resto de las ramas industriales en México es escaso. Al realizar el mismo calculo para los siguientes diez años encontramos que el saldo de la balanza comercial de autopartes entre 2001 y 2012 ha sido negativo en 1.5 millones de dólares anuales en promedio, y en 2007, 2008 y 2009 el saldo de autopartes fue positivo lo que se explica por la caída de la producción automotriz en México. A manera de conclusión puede señalarse que la balanza comercial de autopartes sigue siendo deficitaria, pero ha disminuido su monto al mismo tiempo que crece la producción. Esto indica un mayor contenido local en la producción automotriz y consideramos que seguirá la misma tendencia, ya que los fabricantes de automóviles buscan aumentar su base de proveedores locales para disminuir costos.

La mezcla de productos exportados ha cambiado en las últimas décadas; antes de la apertura se exportaban autopartes y actualmente se exportan principalmente vehículos completos. En las primeras exportaciones que la industria automotriz realizó las autopartes ocupaban un lugar preponderante: en 1977 83.7 % de las exportaciones correspondían a autopartes y el resto a automóviles, doce años después las autopartes había disminuido su participación a 57 % (INA, 2000a) y en 2001 cayeron hasta de 21%, aunque en 2013, esta se incrementó a 31% (INEGI, 2007 y 2013).

Las exportaciones automotrices se están diversificando lentamente: en el año 2000 México envió 94 % del total de sus exportaciones de vehículos a América del Norte; 3.65 % a Europa; 1.53 % a América del Sur; .68 % a América Central y .04 % a Asia (AMIA, 2000). Para 2013 las exportaciones a Estado Unidos y Canadá disminuyeron a 75.2%, mientras que las exportaciones a América del Sur fueron de 11.2%. Al comparar estos datos podemos ver la diversificación de las ventas en los mercados internacionales y la expansión que se está logrando hacia el sur.

Con el crecimiento de las exportaciones chinas al mundo, México tiene un competidor por el mercado Norteamericano. Canadá ha sido el principal exportador en la cadena autopartes-automotriz a los Estados Unidos en la última década con 26.26% del total seguido de Japón (22.81%) y México (21.32%). China apenas alcanzó 3.13% pero tiene la mayor tasa de crecimiento (24.9%) (Dussel Peters & Gallagher, 2013). México y China participan en el mercado de Estados Unidos con productos diferentes y no se considera una amenaza para la exportación de autos completos al mercado de Estados Unidos; sin embargo, sus exportaciones de autopartes están creciendo y China ha superado a México en algunos productos como tambores, frenos y radiadores (Álvarez, 2006), además



de haber incrementado sus exportaciones al mercado mexicano. El déficit de comercio entre México y China en el subsector de autopartes se ha incrementado en los últimos años y las autopartes chinas están integrándose a una estrategia de proveeduría que han implantado las empresas en el mercado nacional para bajar costos, abrir nuevas líneas y evitar la escasez de productos. Esto es necesario en un mercado de repuesto que crece a tasas de 10% anual y ha tenido un aumento importante de marcas y modelos que obliga a la especialización de las empresas (Alvarez & Cuadros, 2012).

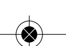
VIII. El empleo y los salarios

La industria automotriz ha sido un importante generador de empleo legalmente constituido cuando otras industrias y sectores no han podido lograrlo. Entre 1994 y 2008 el personal ocupado en la industria automotriz[1] pasó de 338, 057 empleos a 457,517 puestos de trabajo, incrementándose 35% (INEGI, 1998, 2013), mientras que la producción de vehículos creció 91% en el mismo periodo, lo que indica un aumento en la productividad por empleado. De hecho en la región del TLCAN, México es el país en donde se manufacturan más autos por persona: en 2012 la relación autos producidos personal ocupado en la industria terminal fue de 22, mientras que Canadá obtuvo 15 y Estados Unidos 10 (OICA, 2012). La contribución de la industria es evidente, ya que aumentó el empleo y la capacitación de la mano de obra del sector.

Al analizar los salarios se tomó como base el último reporte de INEGI (2013) que incluye datos hasta 2008, sobre el personal ocupado en la industria automotriz por rama y clase de actividad. En ese año la industria automotriz pagó en promedio 8, 476 pesos mensuales a 454 mil trabajadores de la industria terminal y de autopartes en México. Sin embargo, al desagregar las cifras en dos categorías: a) industria terminal y de autopartes y b) empleados y obreros, se observa que 77.8% de estos trabajadores que eran obreros del sector de autopartes recibieron en promedio 6, 185 pesos o cuatro salarios mínimos por día (Ver Cuadro 1). Sin embargo, es importante contextualizar estos resultados, ya que las remuneraciones en el subsector "Fabricación de equipo de transporte" fueron 53% superiores al promedio de otras industrias manufactureras en 2008 y 60.6% en 2010 (INEGI, 2010), lo que confirma que los salarios en la industria son desiguales y bajos para una parte de la población, pero en promedio son superiores a los pagados por otras empresas en México.

[1] Incluye las ramas 41 (Productos de hule), 56 (Vehículos automotores) y 57 (Carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores).
Fuente: INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios, 2000-2008.* Aguascalientes, Ags., 2006.





Cuadro 1
Remuneraciones en el sector automotriz 2008
(millones de pesos)

Concepto	Remuneraciones	Número de trabadores	(%)	Salario mensual promedio por empleado	(%)
Empleados ensambladoras	3,844,540	11,383	2.50%	$28,145.33	45%
Obreros ensambladoras	4,259,175	33,772	7.42%	$10,509.63	17%
Empleados de autopartes	11,876,528	55,574	12.22%	$17,808.88	28%
Obreros de autopartes	26,285,027	354,118	77.85%	$6,185.56	10%
Total	46,265,270	454,847	100.00%	$8,476.34	100%

Fuente: INEGI. La industria automotriz en México, 2013.
Nota: Personal ocupado en la industria automotriz por rama y clase de actividad, años censales 1998, 2003 y 2008.

La creación de capacidades tecnológicas

Dutrénit (Dutrenit, Vera-Cruz, & Arias, 2006) y Torres (Torres, 2006), señalan que el aprendizaje y la acumulación de capacidades tecnológicas en países en desarrollo en donde el elemento humano, las instituciones y la infraestructura presentan serias deficiencias, han sido incentivados por la compra de tecnología y sus procesos de adaptación así como por los procesos productivos de las empresas multinacionales que se dan a partir de experiencias en la manufactura, capacitación y mejoras incrementales en productos y procesos. De la misma manera Melgoza y Álvarez (Ramos & Alvares Medina, 2012) afirman que ha habido un aprendizaje y adquisición de capacidades tecnológicas en la industria automotriz. Que las *capacidades de producción* fueron las más importantes y ya se llegan a diseñar procesos y productos de tecnología media. Debido a que las ca-





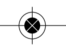
pacidades de soporte que se adquieren son básicas, nunca se llegan a diseñar bienes de capital para la producción y la vinculación se establece únicamente con clientes y proveedores para resolver problemas de los procesos de producción y con la casa matriz para capacitación y control, pero con los centros de investigación o universidades es escasa.

Debido a que la investigación, el diseño y desarrollo de productos en el mundo ha tendido a globalizarse (Dunning, 1996) (Lara & Carrillo) (Carrillo, 2010), y hay una tendencia a aumentar la integración de partes y componentes regionales, consideramos que existen ventanas de oportunidad para insertarse en las cadenas de valor global especialmente en los servicios. Contreras e Isordia (2010) afirman que a pesar de que hay muchas barreras de entrada a la industria automotriz, los *clúster* de multinacionales crean un tejido denso e interactúan con la comunidad local ocasionando derramas económicas, tecnológicas y creando oportunidades para las empresas locales. Las empresas de servicios de limpieza, seguridad y transporte son un ejemplo; sin embargo, también se observa la creación de empresas intensivas en conocimientos que proveen productos relacionados con la manufactura como son: el desarrollo de software, consultoría en procesos automatizados de manufactura, diseño de dispositivos, ajuste y mantenimiento de maquinas de precisión y servicios de ingeniería. Se han detectado tres mecanismos por los que estas empresas emergen: a) derramas o "spinoffs" en el que los ex empleados de la multinacional detectan un nicho de mercado, b) redes socio-profesionales, formadas por profesionistas que circulan información y se forman en la interacción de la empresa con el entorno y c) relaciones con proveedores que se forman cuando la multinacional buscan comprar el producto o servicio en el mercado local. Consideramos que la intensa reestructuración productiva que se da a partir de 2008 puede representar una oportunidad para la creación de empresas intensivas en conocimiento, ya que la detección de estas oportunidades puede ayudar al gobierno y a los empresarios a crear estrategias de integración de segmentos en las cadenas, en este caso en las empresas de servicios.

Mercado interno

El mercado interno ha sido afectado por el TLCAN de dos formas: a) en primer lugar la caída de los aranceles permitió las importaciones de vehículos y b) la importación de vehículos originarios usados ha permitido la entrada a más de 7 millones de autos con 10 años de antigüedad. A continuación analizaremos ambos acontecimientos.

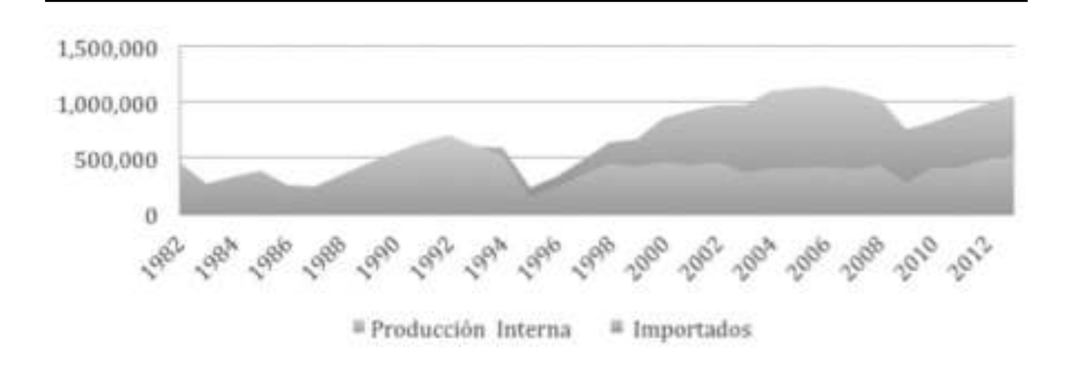
Entre 1994 y 2013 las ventas al mercado interno crecieron a una tpp de 2.9 pasando de 416 mil vehículos a 1.06 millones de las cuales 51.4 % eran importados. En la Gráfica 3 se presenta el crecimiento de las ventas al mercado interno que se puede dividir en dos periodos: antes de 1994 en que la mayor



parte de los vehículos vendidos eran manufacturados en México y después de ese año en que la mayor parte de los vehículos vendidos son importados. Las ventas de autos nuevos importados crecieron a partir del tratado debido a que se eliminaron las cuotas y aranceles para autos y camiones y porque las empresas querían competir en todos los segmentos del mercado y no podían producir todos los modelos en un solo país. De hecho su estrategia de producción por plataformas regional contempla lograr economías de escala y exportaciones de sus productos para poder competir en los diferentes segmentos. Esta tendencia se ve reflejada en el mercado ya que en 1994 se ofrecían 54 modelos diferentes de automóviles mientras que en el 2000 había 97 y en 2013 se reportan más de 200 (INEGI, 2001, AMDA, 2013).

Después de la crisis económica financiera de 2008 el mercado interno tuvo una fuerte caída de las ventas de autos nuevos y todavía en 2013 no se habían podido recuperar al nivel que se tenían en 2006 en que se vendieron 1.1 millones de vehículos. La caída y lenta recuperación del mercado interno fue atribuida a la crisis económica financiera mundial y a la importación de autos usados que llegaban de Estados Unidos (AMDA, 2013); sin embargo, las ventas de vehículos en México están ligadas al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), al crédito y su tasas de interés, al empleo, a los salarios, y la desigual distribución de ingreso (Álvarez, 2012, 2013).

Gráfica 3
Ventas de producción interna y autos importados en el Mercado Mexicano (1982-2013)



Fuente: AMIA varios años.

El tratado de libre comercio promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, pp. 45. apéndice 300 A-2 señala que:





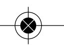
> " a partir del *1º de enero de 2009*, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos que tengan por lo menos *10 años de antigüedad;*
>
> (b) a partir del *1º de enero de 2011…….8 años de antigüedad;*
> (c) a partir del *1º de enero de 2013……..6 años de antigüedad;*
> (d) a partir del *1º de enero de 2015…….4 años de antigüedad*;
> (e) a partir del *1º de enero de 2017*,……*2 años de antigüedad*;
> (f) a partir del *1º de enero de 2019*, México *no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción* a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de Canadá o de Estados Unidos."

Como puede apreciarse, esta cláusula entraba en vigor a partir de 2009, pero el gobierno de Vicente Fox la adelantó a 2005 mediante un decreto presidencial (DOF, 2005). Inmediatamente se dio un salto de 795 mil a 1.7 millones de autos usados importados. Después, entre 2006 y 2008 hubo una caída de 34% que coincidió con la caída del PIB. De hecho, también las ventas de autos nuevos bajaron 10% en ese periodo. Posteriormente, en 2009 hubo un desplome (78.5%) en las importaciones de usados importados que se relaciona con el artículo quinto del decreto presidencial de diciembre de 2008[2] en el que se establecen nuevos requisitos para la importación de vehículos usados a territorio nacional.

> "Artículo 5.- No podrán importarse en forma definitiva al territorio nacional los vehículos usados que en el país de procedencia, por sus características o por cuestiones técnicas, esté restringida o prohibida su circulación; cuando no cumplan con las condiciones físico mecánicas o de protección al medio ambiente de conformidad con las disposiciones aplicables, o cuando el vehículo haya sido reportado como robado. Para estos efectos, la autoridad aduanera podrá coordinarse con las autoridades extranjeras competentes, así como requerir a los importadores información y documentación, incluso si se encuentra disponible en el país de procedencia del vehículo, de conformidad con lo que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general."

Entre 2005 y 2013 ingresaron al país 7.2 millones de autos usados importados mientras que 8.5 millones de autos nuevos fueron vendidos por las agencias distribuidoras de automóviles (Cuadro 2). Para comprenderlo mejor podríamos decir que la flota vehicular de México incorporó un auto con 10 años de antigüedad por cada 1.1 autos nuevos en los últimos 9 años. Algunas empresas han señalado que

[2] DOF: 24/12/2008 DECRETO por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados.



este nivel de importación de autos usados disminuyó las ventas de autos nuevos en 55 mil vehículos por trimestre (A T Kearney, 2011). Sin embargo, hemos observado que tanto las ventas de autos nuevos como las de usados importados iniciaron su caída a partir de 2006 y este fenómeno está relacionado con la caída del PIB que disminuyó de 5.2% en 2006 a 3.3% en 2007 y a 1.1% en 2008 (Álvarez, 2012).

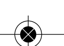
Cuadro 2
Venta de autos nuevos e importados usados en México

Año	Autos impor. de Estados Unidos (1)	Ventas de autos nuevos mercado interno (2)	Total de autos	% de autos usados	% de autos nuevos
2005	795422	1131718	1927140	41.27%	58.73%
2006	1708054	1139718	2847772	59.98%	40.02%
2007	1537078	1099866	2636944	58.29%	41.71%
2008	1121872	1025520	2147392	52.24%	47.76%
2009	240389	754918	995307	24.15%	75.85%
2010	470483	820406	1290889	36.45%	63.55%
2011	384379	481659	866038	44.38%	55.62%
2012	458114	987747	1445861	31.68%	68.32%
2013*	568286	1063363	1631649	34.83%	65.17%
Total	7284077	8504915	15734458	46.29%	54.05%

Fuente: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz.
* datos de usados importados a noviembre 2013.

Estos acontecimientos han impactado el crecimiento de la flota vehicular que aumentó 42.85% entre 2006 y 2010 pasando de 21 a 30 millones de unidades; la mayoría (66.4%) son vehículos de pasajeros, 28.6% son camiones y camionetas para carga y tan sólo 1% camiones de pasajeros. Cuando se firmó el TLCAN no se pensó en el acelerado crecimiento de la flota vehicular ni que harían falta calles, estacionamientos, carreteras, gasolina, autopartes y legislar sobre el ciclo de vida del producto, desde que se manufactura hasta que se recicla. El tráfico y el congestionamiento de las vías públicas, las emisiones contaminantes al ambiente, el ruido, los grandes tiraderos de llantas, los terrenos llenos de automóviles inservibles, la contaminación del subsuelo por aceites y anticongelantes afectan la salud de la población porque son insalubres y ocasionan la aparición de plagas como son ratas, cucarachas y mosquitos, que pueden producir enfermedades graves al humano.





Es necesario poner más atención y organizar el crecimiento de la flota vehicular en México considerando los factores económicos, políticos y sociales y reenfocando el problema a resolver como aquel de *movilidad de personas y mercancías* lo que nos llevaría a más y diferentes alternativas de solución.

IX. Reflexiones finales

El desarrollo de la industria automotriz en México es algo más que la influencia de un tratado. En su trayectoria influyen los cambios económicos, políticos, tecnológicos, sociales y ambientales que suceden en el mundo y en la industria automotriz de otros países.

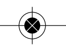
El TLCAN y algunos eventos anteriores como la entrada al GATT y la ley de inversión extranjera impulsan el cambio de empresas nacionales por multinacionales en la industria.

La forma en que se organiza y gobierna la cadena de valor global no permite mucha interacción de las empresas con el territorio ni la entrada de empresas locales a las actividades de manufactura. Además, los requisitos que tienen que cumplir los proveedores para participar son verdaderas barreras de entrada para empresarios sin experiencia.

No se alcanzaron todas las expectativas del gobierno federal al firmar el tratado. Se puede decir que se alcanzó el perfil exportador, la entrada de divisas, el crecimiento del empleo manufacturero y mayor especialización para competir en el mercado internacional. Pero la complementariedad entre México y Estados Unidos logrando convergencia de los salarios y derramas económicas y tecnológicas no se materializó como se esperaba. Es claro que el gobierno Mexicano no ha realizado esfuerzos suficientes para aprovechar este crecimiento. Tenemos asimetrías en el desarrollo industrial que evitan que se pueda surtir adecuadamente a la industria automotriz. Hay falta de recursos humanos, en especial ingenieros y hay problemas de infraestructura, de logística y de seguridad. Consideramos que en estos momentos el gobierno tiene una oportunidad para revisar su desempeño y tratar de incentivar la creación de capacidades de innovación, recursos humanos, infraestructura y regulación que nos permita participar en mejores condiciones y aprovechar la reestructuración que se está dando en este momento en la industria a nivel regional y mundial. Consideramos que el aumento planeado en la producción de vehículos (4 millones en 2018), crea ventanas de oportunidad para integrar empresas nacionales en los servicios a la manufactura en los próximos años.

El problema ocasionado por el crecimiento de la flota vehicular y una infraestructura insuficiente tienen que abordarse desde una visión sustentable y buscando resolver también el problema de movilidad y de salud de la población y del cuidado del medio ambiente.





X. Bibliografía

Abdel. (2004). El sector de autopartes en México: diagnostico, prospectiva y estrategia. México: CIIAM.

Albin. (2013). *Industry analysis-opportunities for suppliers, Mexico Now conference.* Puebla.

Alvarez Medina, L. (julio-septiembre de 2002). Cambios en la industria automotriz ante la globalización: el sector de autopartes en México. *Contaduría y Administración* .

Alvarez, & Cuadros. (2012). Las importaciones chinas y su impacto en el mercado de autopartes de repuesto mexicano. *Problemas del Desarrollo* (43), 169.

Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores. (s.f.). Obtenido de www.amda.org.mx

Asociación Mexicana de Impacto Ambiental. (s.f.). Obtenido de AMIA: www.amia.com.mx

Boletines de Prensa 2008-2012. (2008-2012). Recuperado el 5 de Junio de 2013, de http://www.amia.com.mx

Carrillo, J. (2010). Delphi Mexico. En T. Kawamura, *The Hybrid factory in United States. The Japanese Style Management and Production System in the Global Economy.* Oxford University Press.

Contreras, O., & Isiordia, P. (2010). Local institutions, local networks and the upgrading challenge. Mobilizing regional asstes to supply the global auto industry in Northern Mexico. *International Journal of automotive technology and management , 10* (2).

Covarrubias. (2011). The mexican auto industry: From crisis to greater region-centric influence. *Norteamerica, Revista Académica* (2).

Decreto por el que se establecen las condiciones para la importacion definitiva de vehículos usados. (24 de diciembre de 2008).

Domínguez, F. (2006). La industria automotriz en México y e TLCAN. (65).

Dunning, J. (1996). *Multinational and the globalization of innovation capacity in Granstrand o Hakanson L. and Sjölanders.* Technology Managemente and International Business Wiley.

Duran, R., Peters, D., & Taniura. (1977). Changes in industrial organization of mexican automobile industry by economic liberalization. *Joint research program series* (120).

Dussel Peters, E., & Gallagher. (2013). *NAFTA´s uninvited guest: China and the disintegration of North American Trade.* CEPAL.

Dutrenit, G., Vera-Cruz, A., & Arias, A. (2006). *Acumulación de capacidades tecnológicas en subsidiarias de empresas globales en México. El caso de la industria maquiladora de exportación.* México: Porrúa-UAM.

Economía, S. d. (2009). Secretaria de Economía.




Encuestas de ingreso y gasto en los hogares. (1992-2008). Obtenido de INEGI.

(1994-2013). *Estadisticas de producción*. México: AMIA.

Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics* , 37-70.

GERPISA. (8-10 de Junio de 2011). Obtenido de The demand of automobiles in Mexico after the economic crisis, 19 th International Coloquium: http://gerpisa.org/en/system/files/Gerpisa-programme-Paris-2011_EN_good_1.pdf.

Iindustria Nacional de Autopartes. (s.f.). Obtenido de INA: www.ina.com.mx

INEGI. (s.f.). Obtenido de Sistema de Cuentas Nacionales de México tomo 1.

INEGI. (2011). Obtenido de Banco de información económica: http://www.inegi.org.mx/

Juárez, H. (2006). El concepto de impermeabilidad regional en el desarrollo de la indsutria del automovil en México. *XI* (031 y 032), 129-157.

Kaplinsky, R., & Morris, M. (2008). Value chain analysis: a tool for enhancing export supply policies. *International Journal Technological Learning, Innovation and Development* , *1* (3).

Kaplinsky, R., Barnes, J., & Morris, M. (2004). Industrial policy in developing economies. Developing dynamics, comparative advantage in the Soth Africa automobile sector. *Competition and change* , *8* (2).

Kaplinsky, R., Justin, B., & Morris, M. (2004). Indsutrial policy in developing economies. Developing dynamics, comparative advantage in the South Africa automobile esector. *Competition and change* , *8* (2).

Kearney, A. (2011). *El mercado de automoviles en México: el tamaño potencial del mercado de vehículos ligeros nuevos en México*. México: Secretaria de Economía.

Lara, A., & Carrillo, J. Technological globalization and intra company coordination in the automotive sector: the case of Mexico. *International Journal of Automotive technology and management* , *3* (1 y 2), 101-121.

Moreno, B. (1996). *Mexico´s auto industry after NAFTA: a succesfull experience in restructuring?, working paper no. 232* . Kellogg Institute.

OICA. (s.f.). Obtenido de www.oica.net

Política ambiental e innovación: el reciclaje de vehículos automores en México. (Mayo-agosto de 2004). *Contaduría y Administración* .

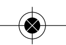
Ramos, M., & Alvares Medina, L. (Agosto de 2012). Aprendizaje y acumulación de capacidades tecnológicas en una planta de manufactura de autopartes en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Contaduría y Administración* .

Reglas para la importación de vehículos usados. (22 de agosto de 2005). *Diario Oficial de la Federación* .

Rieger, B., Rueda, I., & Álvarez, L. *La industria automotriz en época de crisis: efectos económicos, financieros y sociales*. México: FCA, IIE, UNAM.

Rios, A. (2008). The automotive parts industry in Mexico. *Mexico auto industry conference*. San Luis Potosi.





Rueda, I., & Alvarez, L. (2011). *Cadena de valor y organización productiva en la industria automotriz.* México: FCA UNAM.

TLCAN. (20 de diciembre de 1993). *Diario Oficial de la Federación* , pág. 45 apendice 300 A.

Torres, A. (2006). Aprendizaje y construcción de capacidades tecnológicas. *Journal of technology management and innovation* , *1* (005), 12-24.



Esther B. Iglesias Lesaga[1]

La industria del calzado en México a veinte años del TLCAN

SUMARIO: I. Prolegómenos. II. Introducción. III. Caracterización de la industria mexicana del calzado dentro de la actividad manufacturera del país: entorno macroeconómico. IV. Recesión económica y escenario mundial del calzado en la actualidad. V. Producción y cambios en el tipo de calzado mexicano (1990-2013). VI. Los territorios nacionales de la industria y las debilidades del antiguo clúster regional del calzado mexicano.VII. Balance de las manufacturas del calzado a los veinte años del TLCAN. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. Prolegómenos

Dentro de la geoeconomía mundial la industria del calzado es una de las manufacturas que ha venido sufriendo transformaciones muy relevantes en las últimas décadas. La globalización y las innovaciones tecnológicas han ido cambiando espacios productores en importadores y/o exportadores debido a sus tendencias de comercialización y consumo.

Nuevos territorios del calzado son ahora los principales productores: China, Vietnam e India que abastecen al principal importador mundial que sigue siendo Estados Unidos (EE.UU.). La producción de calzado se ha mantenido por encima del aumento de la población.

[1] Doctora en Historia (Université Toulouse le-Mirail, Francia. 13-XII-72). Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Autora de diversas obras de historia económica sobre teorías de la región, desarrollo e industrias manufactureras en México.





II. Introducción

Este capítulo revisa los avatares de la industria mexicana del calzado en estas últimas dos décadas. Se realiza a partir de un análisis transversal y temático dentro del período estudiado. Para ello comienza por caracterizar el entorno económico del país en el que ha venido desarrollándose esta industria manufacturera. Señala los quiebres y transformaciones en el escenario mundial del calzado antes de penetrar en aquellos que le son inherentes a esa industria en México. Se despliegan los diferentes territorios del calzado en el país y las transformaciones habidas en su planta productiva junto con los diversos tipos de productos que aquí se fabrican. Las exportaciones e importaciones del calzado mexicano son analizadas para reflejar los graves problemas habidos en la balanza comercial del calzado. El análisis del antiguo clúster regional del calzado mexicano sirve como faro para evaluar las fortalezas y debilidades de esta industria y de sus empresarios. Se concluye con un balance a los veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o North American Free Trade Agreement-NAFTA, por sus siglas en inglés).

III. Caracterización de la industria mexicana del calzado dentro de la actividad manufacturera del país: entorno macroeconómico



La economía mexicana ha venido manifestando en estos últimos años grandes debilidades en su crecimiento, de tal manera que se lo puede calificar a éste como lento aunque constante. Después de la aguda crisis de 1995 el Producto interno bruto (PIB) de México ha crecido aunque presenta ya un estancamiento en tanto que hacia finales de 2013 el PIB nacional habría alcanzado apenas un crecimiento de 1.24 por ciento.[2]

De las tres grandes actividades que integran el PIB nacional, las secundarias, o sea su sector manufacturero, en el año 2012 aumentó un 3.9%. No obstante, creció escasamente un 0.7% para 2013.[3]

Si para el total de la economía mexicana la desaceleración económica es notable en estos últimos años, donde se manifiesta con mayor profundidad es dentro de la industria manufacturera en la que se marcan ya a finales de 2013 importantes decrementos en determinadas manufacturas tales como las de fabricación zapatera.[4]

[2] Estimaciones PIB Banco de México (Banxico). (Cfr. Cámara de la Industria del Calzado de Guanajuato [CICEG] 2013a, p. 1).

[3] (Cfr. CICEG, 2013a, p. 2).

[4] De acuerdo a los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que destacan un incremento de 1.9 del valor total de la producción de la fabricación de calzado en realidad "implica una caída de casi 2 puntos porcentuales en términos reales, ya que en el período de referencia [2010-2013] la inflación se ubicó en torno al 3.5%." (Cfr. CICEG, 2013a, p. 5).





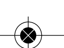
Es importante tener en cuenta que dentro del calzado y en todo aquello atingente a sus actividades de producción, distribución, comercio y consumo a nivel mundial en esta última década las diferentes economías mundiales registran cambios significativos en relación a las variables de las tendencias en la moda. Los bienes de consumo como en el caso del calzado dependen del entorno mundial en el que a su vez inciden determinadas variantes como las del PIB, las importaciones y las exportaciones y los tipos de cambio que en un momento dado actúan como barreras en los intercambios.

Frente al enorme crecimiento y desarrollo integral que ha adquirido China a nivel mundial, sobre todo después de su entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC), determinadas producciones industriales a nivel nacional como la de México reflejan a ésta como una economía de dimensiones modestas y si ello se lleva al escenario de la producción de calzado se reduce aún más esta misma dimensión.

En tanto que bien de consumo necesario, el calzado, hasta hace unas décadas fue utilizado como indicador cultural en la historia de México. Varios autores hacen referencia a ello y algunos trabajos recientes rescatan la carga semántica de 'calzado', 'descalzo' o 'con huaraches' como sinónimo de indianización. El Censo General de Población de México de 1940 introduce 'variables culturales' para medir tres diferentes grupos de población. Indicadores como 'descalzo', 'los que usaban zapatos o huaraches' o 'quienes calzaban huaraches', son algunas de las acepciones que se utilizan para recabar la información censal. Según este mismo instrumento de medición los 'descalzos' alcanzaban el 27% de la población, los que 'usaban huarache' el 24% y el otro 49% de los mexicanos 'usaba zapatos'. Para esos años andar descalzo o usar huaraches era indicativo de indígena (Pla, 2011, pp. 78-80). Para 1950 el decremento en los totales de estos indicadores culturales fue importante y ya en 1960 el Censo visualiza de otra manera a la población: a nivel cultural introduce indicadores de tipo espacial cuando la clasifica en urbana y rural. Se manifiesta entonces una concentración respecto al calzado: más del 60% de la población rural ya usaba huaraches (38%) o aún andaba descalza (23%). En los años setenta aún marchaban descalzos o usaban huaraches la totalidad del 20% de los mexicanos (Pla, 2011, pp. 84-86).

El salto cultural que se experimenta en la actualidad tuvo lugar en un tiempo relativamente corto, apenas cuatro décadas. El parteaguas se marca en los años setenta cuando la industria zapatera mantiene un crecimiento ininterrumpido (salvo en 1976) en el consumo: alrededor de 3.5 pares *per capita* con ciertas contracciones como la del 1983 donde existe una importante pérdida del valor adquisitivo del salario y ello repercute en los precios de los insumos en la producción del calzado (Rodríguez, 1984, p. 18). Esta media de consumo no es extensiva para todos los grupos sociales ni para todos los sexos o edades. La última variable señalada, la de la edad, es muy significativa para estudiar la competencia internacional que en la actualidad disputan a los jóvenes, proclives al mundo de la moda y del consumo, como factor estratégico en el desarrollo de





esta industria. México, aún con los altos niveles de bolsones de pobreza no queda exento de considerar variables de consumo del calzado sobre todo teniendo en cuenta las enormes desigualdades de ingresos de los mexicanos.

De los problemas inherentes al sector del calzado que estudiaremos a lo largo de este capítulo es importante recordar que como bien de consumo de primera necesidad este producto ha sufrido un decremento debido a la restricción del gasto que se ha manifestado en los rubros de ropa y calzado. A nivel internacional –ya para finales de 2009- abandonan estos rubros alrededor del 22% de los consumidores mundiales: en el caso de México para ese mismo año 2009, el consumo por persona fue de 2.68 pares (CICEG, 2009, p. 1). Actualmente la crisis económica mundial desacelera determinados rubros de consumo de calzado y a su vez genera cambios muy significativos en la demanda hacia productos de menor precio, como los zapatos textiles y de caucho. No obstante, también nacen nuevos segmentos de mercado para consumidores de alto poder adquisitivo de algunos sectores sociales en países, como en China, por ejemplo.

IV. Recesión económica y escenario mundial del calzado en la actualidad

Recesión económica planetaria

El actual siglo XXI ha tenido hasta ahora un denominador común del que no ha podido evadirse: el desempleo creciente.[5]

El ritmo de crecimiento mundial ha sido afectado, a tal punto que ha habido tasas mucho más bajas que las que se registraron desde la Segunda Guerra Mundial. El neoliberalismo económico alcanzó coyunturas –como las de 2008- en donde mostró su máxima debilidad, especialmente a nivel del espacio financiero. La profundidad de la crisis, de hecho la más importante del capitalismo después de 1929, ha venido presentando reacomodamientos a nivel global y local y no hay duda ya que la recesión económica adquirió nivel planetario.

Todo ello ha repercutido en los flujos comerciales: se contrajeron los volúmenes al punto de alcanzar niveles comparables a los de 1982. Y es precisamente en este contexto donde se ubican los tres grandes bloques comerciales a nivel mundial y que de manera transnacional se reparten la producción jerarquizada globalmente según sectores industriales, empresas, países, regiones, territorios.

[5] Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la tasa de desempleo alcanza en la actualidad un 7.9% (OCDE, 2013).

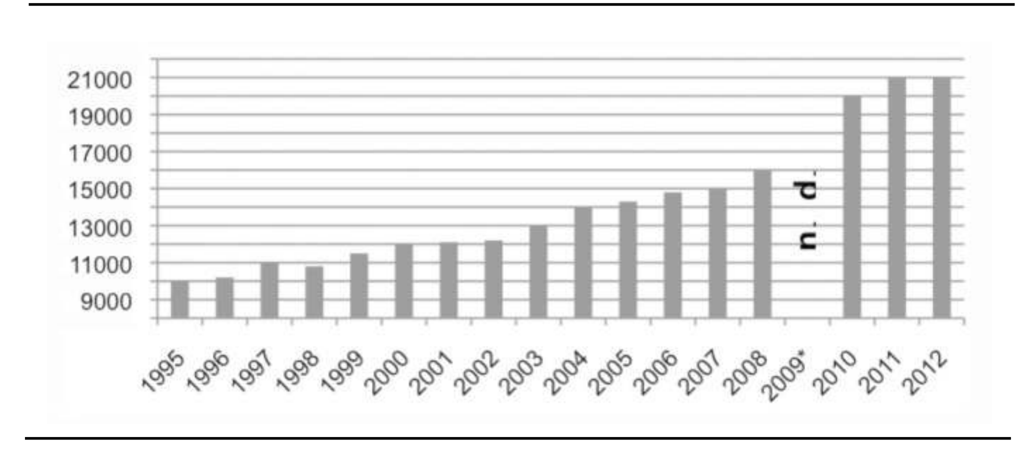


Ningún país alcanzó a ponerse al margen de las consecuencias de esta recesión mundial. No obstante, muchos adoptaron medidas diversas para recibir y hacer frente a la amplitud de la crisis.

Producción mundial de calzado

El escenario mundial de la producción de calzado ha variado notablemente en estas últimas dos décadas. Entre 1995 y 2012 alcanzó un aumento mayor al 210%. (Cfr. Gráfica **1**). Europa que ostentaba anteriormente una jerarquía en volumen y calidad ha sido desplazada y obligada a deslocalizar parte de su producción en los países asiáticos. Dentro de Asia la producción se concentra principalmente en China que en 2011 ubicaba a este país en el primer lugar a nivel mundial: 12,888 millones de pares (Portuguese Footwear, Components and Leather Goods Manufacturers' Association [APICCAPS]).

Gráfica 1
Producción mundial de calzado 1995-2012 (millones de pares).



Fuente: Elaboración propia, las datos correspondientes al período de 1995 a 2008 son cifras aproximadas que se extrajeron del informe de ISIS, 2009, p. 10. Para el período de 2010 a 2012 se obtuvieron datos del *World Footwear Yearbook 2011 y 2012*, CEGEA, Porto, p. 2. En cuanto a la cifra correspondiente a 2012 se obtuvo de una nota informativa sobre la publicación del informe *World Footwear Yearbook 2013*.
*No se encontró un dato fehaciente para este año.

En el año 2008 la producción mundial de calzado, al igual que otros bienes de consumo creció hasta alcanzar 16,000 millones de pares. Entre 1995 y 2007 el crecimiento de este sector industrial aumentó un 50%. Europa ha sido desbancada



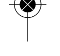


por Asia y dentro de este continente se encuentra en primer lugar China, seguido de India, Vietnam, Indonesia, Tailandia y entre los diez primeros productores también figuran Brasil, Pakistán, Italia, Turquía y México. Este último país, aunque en el 2011 llegó a ocupar el octavo lugar como productor mundial, está sumamente alejado del primer lugar, China, que para ese mismo año detentaba el 60.5% del total producido a nivel planetario y era a su vez el mayor consumidor de este mercado (15.9%). Por si fuera poco este gran gigante exportaba el 73.1% de la totalidad del mercado mundial (APICCAPS, 2012, pp. 2-4).

Por otra parte y a raíz del alto grado de globalización de la industria del calzado hay que subrayar que la participación de esta manufactura mexicana en la economía mundial se ha reducido significativamente en la última década como se refleja en el decremento de su producción.

México como productor mundial, a partir del año 2000 es desplazado varios lugares de ese mercado en el que debe esperar, hasta el año 2005, para ocupar un destacado lugar aunque con una diferencia extremadamente notable que lo aleja más del 7000% del primero, China, y 900% del segundo, India. El alejamiento de Brasil (casi un 727% más) respecto del calzado fabricado en nuestro país no deja de acrecentarse. (*Intelligence System for Innovation Strategy* [ISIS], 2009, p. 11).

Prosiguiendo con esta misma tendencia México para el año 2012 ocupa el octavo lugar, a nivel mundial –como productor- y con una participación del 1% en tanto que exportador de calzado que lo ubica en el treintaicincoavo lugar (APICCAPS, 2012, p. 58).



V. Producción y cambios en el tipo de calzado mexicano (1990-2013)

México y las manufacturas del calzado (1990-2013)

A nivel del espacio manufacturero mexicano se ubica la planta productora de calzado.[6]

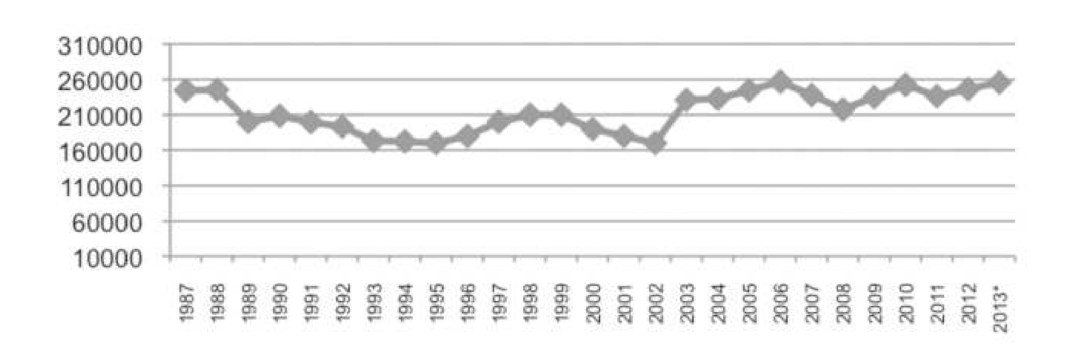
[6] Las dificultades para obtener datos estadísticos fehacientes respecto de la producción, número de empresas durante el período estudiado al igual que los volúmenes y valores correspondientes a las exportaciones e importaciones (capítulo 64 del calzado) no sólo ha sido una labor con resultados bastante infructuosos sino también un espejo que refleja los vacíos y contradicciones que actualmente acarrean las políticas públicas que cobijan a las manufacturas mexicanas. Las diferentes instituciones las unas, generadoras de datos y las otras aparentemente receptoras de éstos suministran estadísticas muy diversas y contradictorias tales como las que surgen en la consulta de estas cifras en los bancos del propio INEGI o de la Secretaría de Economía y Banxico. Instituciones privadas como la Cámara de la Industria del Calzado (CICEG) archivan sus series históricas bajo rubros de confidencialidad y generalmente toman acuerdos para no disentir demasiado con la información estadística “estimada” por INEGI. Aunque la CICEG no permite la consulta al público de series históricas sobre producción, ocasionalmente proporciona en su





A partir de 1987-88 la producción del calzado en México ha venido resintiendo importantes y determinados descensos que marcan una tendencia poco halagüeña para este sector manufacturero. En la amplitud del período estudiado (1987-2013) solamente pueden señalarse los años de 2006, 2010 y el actual 2013 como las coyunturas en las que los volúmenes de producción recuperan recién los niveles que alcanzaron hace ya más de 20 años (Cfr. Gráfica 2).

Gráfica 2
Producción de calzado en México 1987-2013
(miles de pares)

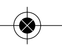


Fuente: Elaboración propia. Las cifras correspondientes al período de 1987-1993 se obtuvieron del libro de Iglesias, E. (1998). *Las industrias del cuero y del calzado en México*. México: IIEc-UNAM, p. 92. Para el período 1994-2006 se tomaron los datos del trabajo de tesis de doctorado de Rocha, A. (2008). *La competitividad de un espacio en transición hacia el milieu innovador: un modelo de administración para la industria del calzado guanajuatense*. México, p. 134. El autor elabora estos totales de acuerdo a datos de la Secretaría de Economía (SE) y BANXICO. Las cifras correspondientes al período de 2007 a 2013 son elaboración propia a partir de datos de INEGI. Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM).

*Para obtener las cifras correspondientes al 2013 se estimó el total en función de la variación anual del año anterior para su volumen de producción.

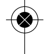
---

página datos sobre este rubro aunque muchas veces se tornan contradictorios. Un ejemplo son las cifras que proporciona, en agosto de 2010, el Vicepresidente de gestión de políticas comerciales quien informa entonces que la producción para el año 2009 ha sido de 244 millones de pares y que posteriormente la reproduce exactamente esta misma institución, CICEG, para adjudicarla como el total de la producción de pares de calzado para el año en curso, es decir, finales de 2010. Por otra parte, no se pueden consultar en la Secretaría de Economía y/o en Proméxico (por acuerdos y candados de confidencialidad) los registros de exportadores e importadores que contengan nombres de empresas con valores y totales por destino, en este caso para el capítulo del calzado. Esto dificulta afirmar con precisión el tipo de empresas importadoras que día con día desplazan a esta industria mexicana del mercado interno. Conocer el total de los volúmenes nos permitiría tal vez hablar de la amplitud del fenómeno, pero no podemos prever la planificación futura respecto del movimiento de los nichos de mercado al desconocer las políticas y tipos de empresa al que nos enfrentemos.

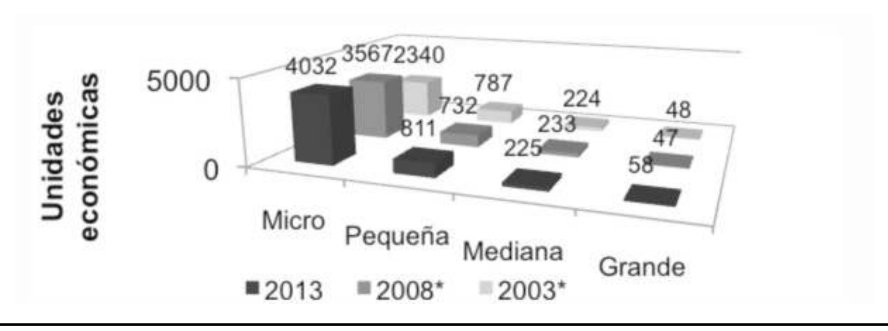


Durante este período se han registrado agudas declinaciones a nivel de la producción en el mercado doméstico: una reducción del 32% entre 1987 y 1995. Un importante número de empresas del Estado de Jalisco, el segundo espacio en jerarquía de producción de calzado mexicano, contempló el cierre de muchas de sus empresas de estas manufacturas para el año 2005. Anteriormente para el año 2002 al igual que en años recientes como el 2008 se resquebrajaron nuevamente los niveles de producción. La planta productiva del cuero y del calzado en México pareció tocar fondo hacia 1995 (Iglesias y Rocha, 2008, pp. 128-129).

A comienzos de los años noventa los tipos de producción de calzado en México más significativos eran: calzado para dama, caballero y niño (a) correspondía a casi un 70% de la producción seguido por el más reciente de los productos de cuero que era la bota vaquera y los zapatos de tipo atlético (tenis). Para 2013 la producción ha resentido descensos importantes en diferentes tipos de calzado que para ese entonces eran considerados como aquellos que *per se* abrían nuevos nichos de mercado a nivel nacional e internacional: el caso de la bota vaquera o en menor medida el del propio zapato de hombre bostoniano. Un ejemplo muy claro se halla en la fabricación de calzado de piel que, aunque inserto también en el proceso de atomización, actualmente su planta alcanza a 5126 unidades que representan un porcentaje menor (62%) al registrado para el 2003 (Cfr. Gráfica 3). El crecimiento de unidades de producción, en este caso las de tipo micro, no se corresponde con la pérdida de jerarquía que hoy tiene la producción de calzado mexicano de cuero. Aunque actualmente representa el 33.44% del total de la producción, lamentablemente ha sido ya superado por el calzado de plástico (46.25%. Cfr. Cuadro 1).



Gráfica 3
Tamaño de las unidades económicas del calzado de "corte de piel y cuero"



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI. Censos Económicos 2004; Censos Económicos 2009; Directorio Estadístico Nacional de Unidades económicas (DENUE).

*Las cifras de unidades económicas de gran tamaño correspondientes a los años 2003 y 2008 representan casi a la totalidad de las unidades económicas debido a que no se publica la cifra total referente a esa categoría según el principio de confidencialidad que establece el Censo Económico, para la publicación de la información de algunas unidades censadas.





Los resquebrajamientos de la planta productora manufacturera mexicana, en este caso la del calzado, dejan al desnudo sus debilidades frente a los avances de nuevos y grandes productores que se instalan para esos años como competidores casi inalcanzables en el mercado mundial del calzado (Cfr. Cuadro 1).

Cuadro 1
Producción en México por tipo de calzado 2007-2013
(miles de pares)

	2007	%	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	%
Total	237875	100	217635	234925	252547	236323	246550	255631	100
Corte de piel y cuero	89 027	37.43	85 590	81 633	86 317	88 647	85 578	85494	33.44
Con corte de tela	13 402	5.63	13 816	15 838	17 494	15 216	14 646	11664	4.56
Plástico	97 107	40.82	84 763	98 547	106 635	94 965	104 906	118239	46.25
De hule	33286	13.99	29055	33779	36552	32553	35961	34931	13.66
Huaraches y de otro tipo de materiales	5053	2.12	4411	5128	5549	4942	5459	5303	2.07

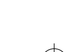
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI. Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM).

*Para obtener las cifras correspondientes al 2013 se estimó el total en función de la variación anual del año anterior para su volumen de producción.

Importantes nichos del mercado doméstico, en el que ha aumentado la pobreza pero no el número de descalzos, han sido ocupados ya por productos importados. Durante este mismo período en la macrorregión guanajuatense ha aumentado la inseguridad que perturba ciertas vías de comunicación en las que transitaba anteriormente la venta de calzado dentro de las localidades y estados aledaños.

Por otro lado, ya a comienzos de 2014, pueden detectarse los cambios que a nivel de la estructura exportadora ha venido sufriendo México más recientemente. En el actual Informe Regional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se destaca a este país con una estructura exportadora diferente al de muchos otros países latinoamericanos (CEPAL, 2014). Básicamente la estructura exportadora mexicana tiene su principal punto de apoyo en la producción manufacturera que encuentra en las labores extractivas, minerales y petróleo, sus principales productos de exportación: la caída de los precios de estos productos pareciera ser que no ha afectado en demasía los términos de intercambio, en tanto no contemplemos las series comparativas de volúmenes.

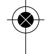




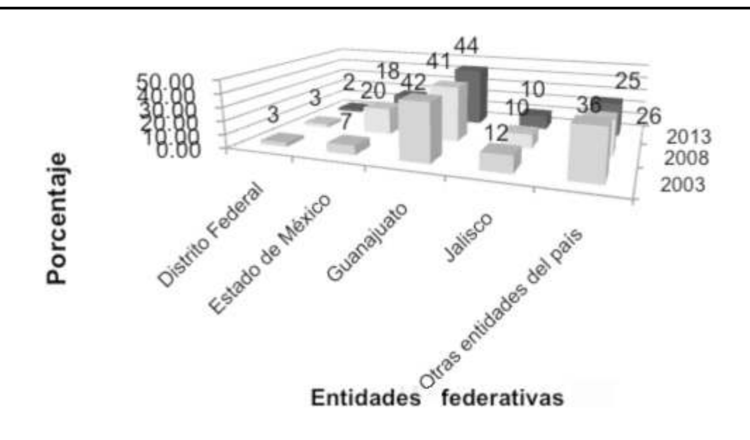
México, espacios productores y tipos de calzado

La industria mexicana del calzado ha guardado su territorialidad. Gran parte del espacio de la tradicional macrorregión zapatera del Estado de Guanajuato (León, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón) representa en la actualidad más del 60% de la producción nacional. En cambio, el Estado de Jalisco (Guadalajara y Zapopan) fue perdiendo peso paulatinamente como productor (13% del total del país). El Estado de México (Toluca y San Mateo Atenco) junto con el Distrito Federal (Iztapalapa) alcanzan a completar, en conjunto, un 4% en tanto que productores nacionales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2012, p. 6). Existe un 14.6% restante que se ubica fuera de los territorios anteriormente citados: no cabe duda que algunos espacios del norte del país o del sureste, como en el caso de Ticul en Yucatán, se desdibuja su presencia dentro de las manufacturas del calzado.

En contraparte y si se analizan las unidades económicas observamos que se manifiestan ciertos cambios en esta última década: mientras que el Estado de México para el 2003 alcanzaba un 7% hoy representa ya un 18%. El interior del país ha ido perdiendo importancia en relación a sus unidades económicas entre 2003 (36%) y 2013 (25%). En Guanajuato las unidades económicas se mantienen con una pequeña alza para este mismo período (Cfr. Gráfica 4).



Gráfica 4
Unidades económicas en la rama de fabricación de calzado por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INEGI. Censos Económicos 2004; Censos Económicos 2009; Directorio Estadístico Nacional de Unidades económicas (DENUE).





En este contexto, la actividad comprendida como "curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos" registra un decremento del -0.9% (CICEG, 2013a, p. 3). Esta actividad viene manifestando desde 2010 hasta 2013 una pendiente con pronunciadas caídas durante el período.

Los proveedores de cuero y piel se ubican en la cercanía de la macrorregión guanajuatense del calzado. Casi un 20% de las tenerías –no integradas-ocupan zonas habitacionales de edificaciones precarias de la ciudad de León. Una gran mayoría de las empresas curtidoras emplean el curtido mineral o al cromo. No obstante, la producción de piel alcanza apenas a cubrir alrededor de un 50% del total de la producción del calzado. Sin embargo, la carga de desechos altamente contaminantes que se generan para las redes de drenaje ha provocado graves problemas sanitarios afectando al suministro de agua en esta ciudad y que ya desde 2007 se ha visto precisada a diseñar políticas públicas que atemperen esta grave situación (Rocha, 2008, pp. 49-51).

Atomización de las unidades productoras del calzado

Las enormes dificultades de estas industrias manufactureras para integrarse y la atomización, acrecentada en este último decenio, de las pequeñas industrias son apenas algunas de las debilidades de la industria del calzado que ha venido agrietándose en la medida en que va siendo desplazada del mercado, interno y externo. No puede soslayarse que al igual que una parte importante de la industria manufacturera mexicana, que había sido altamente protegida por el Estado, sufrió desgastes profundos al tener que enfrentarse a la apertura comercial con otros competidores. Una ausencia casi absoluta de cultura exportadora le permitió mantener en los primeros años del TLCAN ciertos nichos de mercado del calzado en EE.UU. debido a su ventaja comparativa pero que pronto fue superada por otros competidores más desarrollados en estrategias competitivas internacionales.

La atomización de las empresas (Cfr. Gráfica 5) representa también el cambio habido en la macrorregión respecto de la baja producción y el grado de productividad que no le permite competir: ni la bota vaquera ni el calzado de seguridad o bien el calzado de hombre de piel han sido suficientes para mantener sus ya tradicionales nichos de mercado. Muchos pequeños empresarios mantienen sus empresas en un nivel de producción muy bajo elaborando maquila de algunos de estos productos para las grandes y medianas empresas.[7] Para el año 2003 la pequeña, mediana y microempresa fueron el tipo de unidades

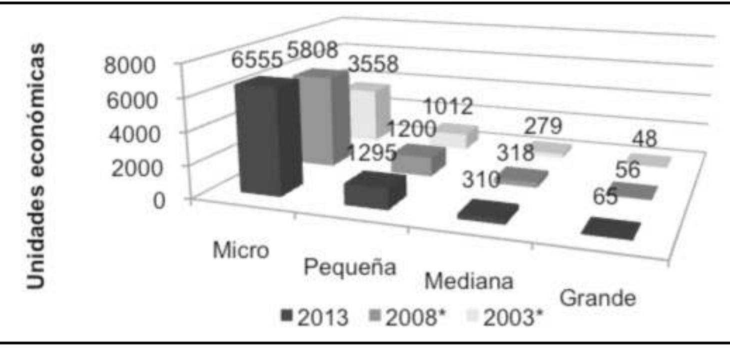
[7] Hacia el año 2002 las Cámaras Regionales junto con la Secretaría de Economía tomaron algunas medidas para frenar la pérdida de competitividad de las industrias mexicanas del cuero y del calzado y crearon el llamado "Programa para la Competitividad de la Industria del Cuero y del Calzado" que se ha ido actualizando.





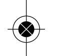
económicas que fabricaron el mayor porcentaje de bota vaquera y de hecho las que generaron un importante número de empleos, ya que ocupan a segmentos intensivos de mano de obra (CEESP, 1995).

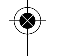
Gráfica 5
Unidades económicas en la rama de fabricación de calzado según su tamaño



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI. Censos Económicos 2004; Censos Económicos 2009; Directorio Estadístico Nacional de Unidades económicas (DENUE).

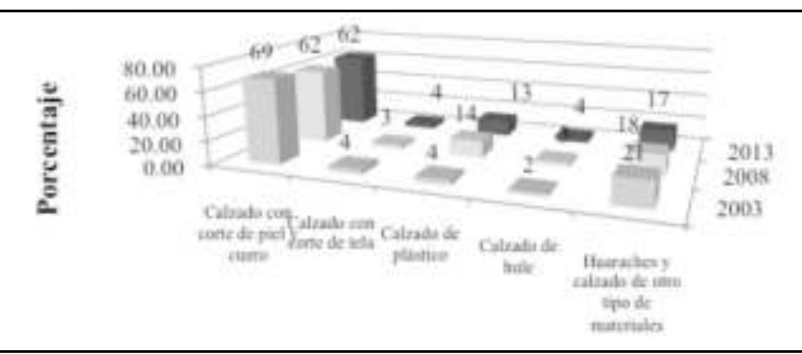
*Las cifras de unidades económicas de gran tamaño correspondientes a los años 2003 y 2008 representan casi a la totalidad de las unidades económicas debido a que no se publica la cifra total referente a esa categoría según el principio de confidencialidad que establece el Censo Económico, para la publicación de la información de algunas unidades censadas.





Aunque en número de unidades la micro empresa es la que ha crecido en forma desmesurada en estos últimos años en cuanto al volumen del personal ocupado

Gráfica 6
Unidades económicas por tipo de calzado fabricado



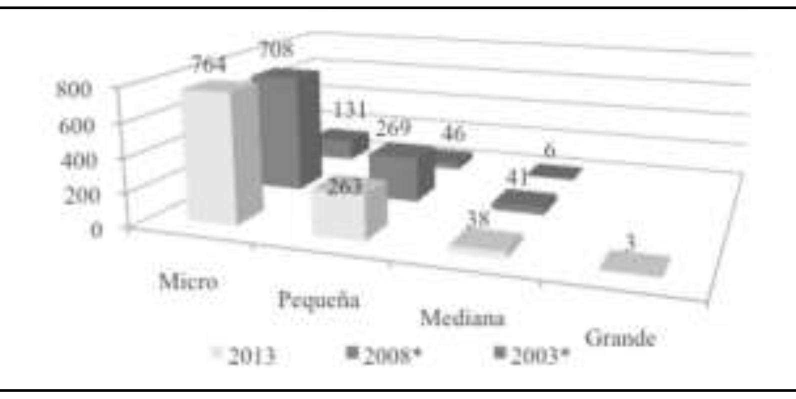
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI. Censos Económicos 2004; Censos Económicos 2009; Directorio Estadístico Nacional de Unidades económicas (DENUE).



es la pequeña, mediana y empresa grande las que ocupan a la mayoría de la fuerza de trabajo tanto en Guanajuato, en donde se ubican las empresas líderes de esta rama manufacturera, como en Jalisco y el Estado de México.

Desde el año 2008 hasta el año 2013 ha venido creciendo la fabricación de calzado de plástico en México. Este tipo de fabricación representaba solamente el 4% de las unidades económicas mexicanas en el 2003 (Gráfica 6). No obstante, el calzado de plástico no es con el que puede competir México en el mercado externo ni tampoco el que genere un valor agregado importante en innovación (Cfr. Gráfica 7).

Gráfica 7
Unidades económicas en la fabricación de calzado de plástico según tamaño



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI. Censos Económicos 2004; Censos Económicos 2009; Directorio Estadístico Nacional de Unidades económicas (DENUE).

*Las cifras de unidades económicas de gran tamaño correspondientes a los años 2003 y 2008 representan casi a la totalidad de las unidades económicas debido a que no se publica la cifra total referente a esa categoría según el principio de confidencialidad que establece el Censo Económico, para la publicación de la información de algunas unidades censadas.

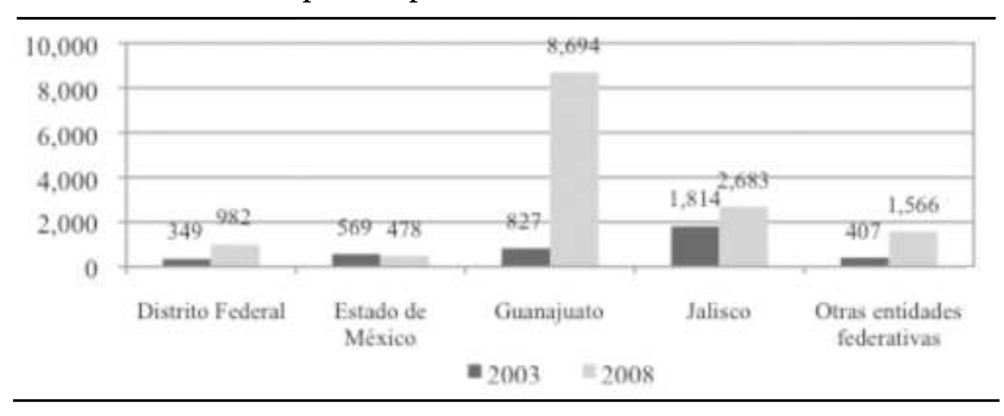
En consonancia con estos cambios resalta el crecimiento muy relativo en cuanto a personal ocupado para estas ramas del calzado y sólo significativo en la fabricación de calzado de plástico, especialmente en Guanajuato y Jalisco (Gráfica 8).

El desempleo que amenaza constantemente a la industria del calzado será atemperado en la medida en que las manufacturas automotrices, a las que el Estado mexicano apoya en innovaciones tecnológicas, vayan desarrollándose y creciendo en esta antigua macrorregión del calzado y absorbiendo una parte de esta mano de obra.



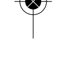


Gráfica 8
Personal ocupado en la fabricación de calzado de plástico para entidades federativas



Fuente: Elaboración propia a partir datos de INEGI. Censos Económicos 2004 y 2009.

Exportaciones y pérdidas de nichos de mercado mexicano en EE.UU.



Tal y como habíamos venido observando anteriormente el comercio mundial del calzado ha mantenido una tendencia creciente. Asia sigue siendo el principal continente exportador y en América Latina, Brasil, fue el único país que mantuvo un crecimiento. En cambio las exportaciones de calzado mexicano han venido registrando decrementos importantes (entre el 20, 40 y 60%) en una gran parte de estas dos últimas décadas (Cfr. Gráfica 9).

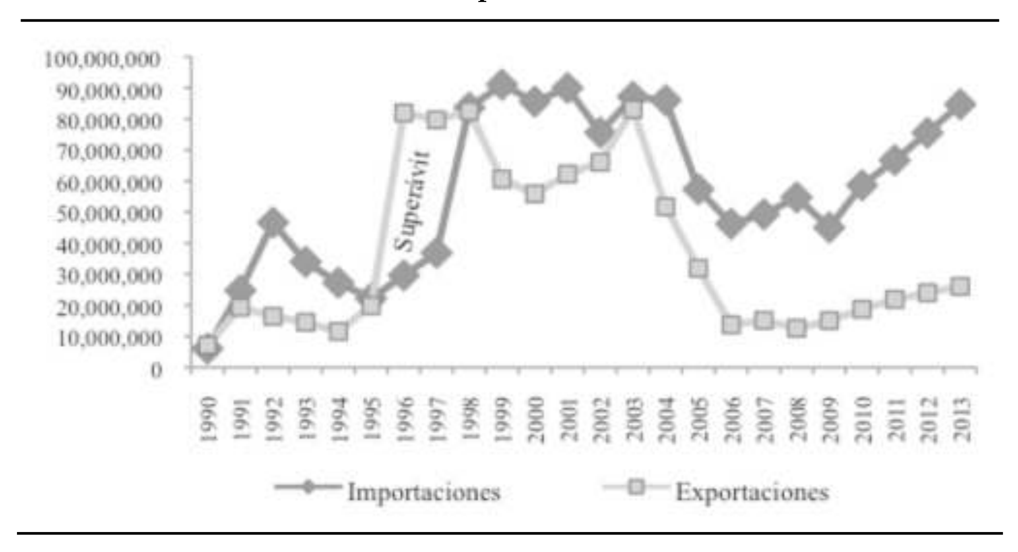
Los dos países latinoamericanos que se venían posicionando como fabricantes de calzado, Brasil y México ya no prosiguen caminos paralelos en su crecimiento: México ha sufrido una desaceleración muy importante en los últimos años. En el año 2007 las exportaciones mexicanas a nivel mundial representaban un 0.41% de la oferta total y el país se ubicaba en el vigésimo sexto lugar como exportador mundial (ISIS, 2009, p. 20). Al año siguiente, 2008, se presentó una contracción cercana al 4% en sus exportaciones (ISIS, 2009).

Aunque en volumen sus exportaciones han disminuido, su valor promedio aumentó alrededor del 40% durante algunos años de este mismo período: entre los años 2006 y 2012 los valores exportados de calzado oscilaron entre 19 y 21 dólares salvo para determinadas fracciones de zapatos de hombres y algunas de calzado de seguridad, que en general sobrepasan los 40 dólares y que de hecho no son las más demandadas (Cfr. CICEG, 2013b).

Casi todo lo que se exportaba a EE.UU. hasta 2004 corresponde a una fracción de calzado que abarca calzado de piel tipo bota, para hombre y mujer y zapato de hombre de tipo bostoniano. Posterior a esa fecha México fue perdien-

do ciertos nichos de mercado en EE.UU. Su socio del TLCAN disminuyó la demanda de calzado mexicano entre 2003 y 2007 en un 49% anual. Para el año 2009 México ocupaba ya en ese mercado estadounidense el undécimo lugar como proveedor del calzado (ISIS, 2009, p. 221).

Gráfica 9
Importaciones y exportaciones de calzado mexicano 1990-2013 (pares)

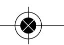


Fuente: Elaboración propia. Los datos referentes al período de 1990-2005 corresponden a cifras no oficiales de la Secretaría de Economía (2013a) obtenidas a partir de un ejercicio estadístico. Los datos básicos para realizar estos cálculos fueron suministrados por Banxico. Para el período de 2006-2013 se tomaron cifras de CICEG basadas en datos de la Administración General de Aduanas (AGA).

A partir de 1994 y debido a la devaluación de la moneda mexicana, las exportaciones de la industria zapatera nacional alcanzaron amplios nichos de mercado en algunos países latinoamericanos y del Caribe. En años más recientes ese 'bono devaluatorio' perdió su efecto y también ese nicho de mercado para México.

Actualmente el país no puede recuperar su estrategia exportadora: cada vez parece estar más alejado de 1998, uno de los mejores momentos que vivió el mercado externo del calzado nacional. Sin tomar en cuenta la mentalidad empresarial de quienes detentan la industria del calzado mexicano difícilmente podrá entenderse que si bien es cierto que no han existido políticas económicas gubernamentales que apoyen las dificultades por las que ha atravesado el mercado mundial del calzado, en el que se inscribe esta industria manufacturera nacional, también es preciso evaluar las debilidades del tipo de empresario manufac-





turero que compone esta planta industrial: la industria mexicana del calzado está cada vez más lejos de alcanzar las ventajas competitivas requeridas actualmente por el mercado mundial.[8]

A nivel global el mercado tiene comportamientos singulares. Los países fabricantes de un determinado tipo de calzado no necesariamente son los países exportadores del mismo. Por otra parte, el calzado más demandado y que ocupa casi la mitad del comercio mundial, sigue siendo el calzado de piel. En el mundo los países asiáticos como China, Vietnam, Hong Kong, Indonesia, India y en segundo término los europeos como Italia, Bélgica, Alemania, España, Francia, Países Bajos, Portugal, entre otros, ofertan este tipo de calzado y lo mismo ocurre para algunos países americanos entre los que se encuentran Brasil y México. Dentro de este mismo tipo de calzado existen también los llamados países re-exportadores (Hong Kong, Bélgica y Holanda) y otros llamados países emergentes (Camboya, Vietnam, Indonesia, Macao, Bélgica, Túnez, Eslovaquia, etc.), que se caracterizan por sus estrategias comerciales de precios bajos.

Aunque Asia participa en la compra mundial de calzado de piel, Europa en tanto que continente, sigue representando al mayor importador en el mundo y –a nivel de todo tipo de calzado- EE.UU., concentra una gran mayoría de las importaciones casi en un solo proveedor, China. Y es aquí donde aparece México como exportador a ese destino, pero en un rango muy pequeño en comparación a su otro gran competidor. No obstante, EE.UU. sigue siendo el principal destino de oportunidad para México: desde 2007 hasta hoy, más del 84% del calzado exportado por México encuentra su destino en ese país. En proporciones muy ínfimas (11% en total) se exporta también calzado a Japón, Canadá, República Dominicana, Francia, Guatemala, Brasil, Costa Rica, Italia y España.[9]



México, país importador: los países orientales llegan al mercado doméstico nacional

Desde comienzos de la década de los años noventa México ha mantenido un alto nivel en sus importaciones de calzado que ha servido para debilitar su propio mercado doméstico. Ya hacia finales de esa misma década algunas empresas nacionales se transformaron en grandes comercializadoras –im-

[8] Considerando esta variable a partir del índice de ventajas comparativas reveladas, para el periodo de 1980 a 1984: "la industria del calzado logra en promedio un índice de 0.22 unidades, en tanto los de las clases "calzado de piel-cuero" y "calzado de caucho-plástico" son de 0.23 unidades y 0.17 unidades, respectivamente […] Al inicio del periodo proteccionista 1980-1984, la clase "calzado de piel-cuero" fue la más competitiva. En 1980 su índice registra 0.34 unidades, tres veces mayor que el de la clase "calzado de caucho-plástico" (0.11 unidades). En los años siguientes su índice disminuye, en 1983 es de 0.17 unidades, en 1984 tiene una ligera recuperación (0.22 unidades)" (Morales y Rendón, 2007, p. 88, 93).

[9] (Cfr. INEGI, 2012, p. 12).

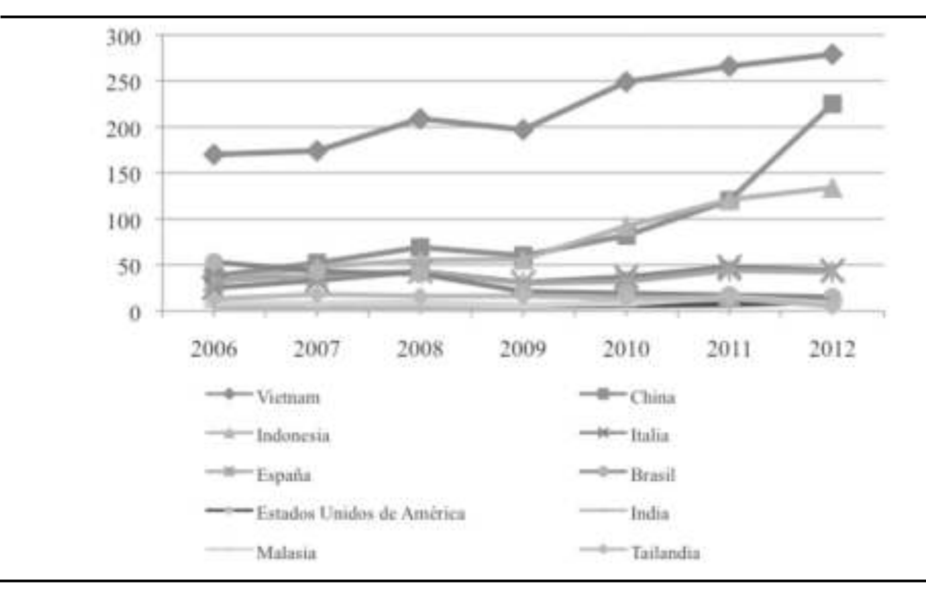




portadoras de calzado- y se sumaron a otras empresas transnacionales que ya representaban, para ese entonces, un número importante.[10]

En una de las muchas coyunturas críticas por las que ha atravesado la industria del calzado, en estas dos últimas décadas, como la del año 2003 se argumentaba que debido al contrabando del calzado chino algunos territorios zapateros guanajuatenses, caso Purísima del Rincón, se habían transformado en el arquetipo del desempleo: las tenerías cerraban o bien producían al 40% de su capacidad instalada (Pastrana, 2003).

Gráfica 10
Importaciones de calzado a México por país 2006-2012
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de CICEG basadas en datos de la AGA.

"En México la situación de la industria del calzado se había ido deteriorando debido a los 22 millones de pares de zapatos que se importaron en 1988 y a los 40 millones de 1989, de tal manera que desde mediados de 1990 la industria zapatera del

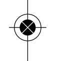
[10] Durante ese período, entre las empresas importadoras de calzado más importantes estaban: "Impocal Tapatía, Reebok International, Nike de México, Calza Super, Comercializadora Chávez, Manejadora de Calzado Zaps, Calzado Sandak, El Palacio de los Tenis y Adidas Industrial." También existían una gran cantidad de empresas que se dedicaban a la importación de pieles y suelas entre las que se encontraban: "…la Secretaría de la Defensa Nacional, Nike de México, Suela Medina Torres y Operaciones y Arrendadora Especial." (Iglesias, 1998, p. 99).



país fue por completo desplazada por productos importados excesivamente abaratados." (Iglesias, 1998, p. 93). En 1992 el contrabando de calzado alcanzaba casi al 66% de la producción nacional.[11] Los años siguientes 1993-1994 corresponden a la época de gravaciones arancelarias altas, que se aplicaban especialmente al calzado de origen chino. Frente a estas medidas, la respuesta no se hizo esperar y las importaciones provenientes de ese país descendieron de manera considerable.

Desde entonces, grandes transformaciones han permeado a la industria del calzado en México y hoy este sector manufacturero se ha sumado al de los territorios importadores.[12]

A su vez, México ha ido perdiendo espacios en el mercado internacional como exportador (en 2012 ocupaba el treintaicincoavo lugar a nivel mundial [Cfr. APICCAPS, 2012, p. 59]) y cada vez más ha acrecentado sus importaciones: hasta mediados del año 2012 y en más de un 40% provenían de Vietnam.



Recordemos que desde el año 2008 el Estado mexicano, decidió apoyar a los industriales del calzado y diseñó determinadas cuotas compensatorias arancelarias para las importaciones de este producto provenientes de aquellos países con los que México no tiene acuerdos comerciales. Para ello aplicó la cláusula NMF (Nación Más Favorecida)[13] que le permite gravar, con un arancel del 0, 10 y hasta 20% a determinadas fracciones arancelarias del calzado. Durante 2012 entraron legalmente al país 25 millones 766 mil pares de calzado chino y en 2013 la cifra se incrementó a 43 millones.[14] De esta manera, China ha recuperado en toda su amplitud el mercado mexicano para poder exportar su calzado que en años anteriores venía triangulando, en un alto porcentaje, a partir del calzado de Vietnam. Este último país junto con China, Indonesia, Italia, EE.UU., España, Brasil, Tailandia e India componen el núcleo más importante de naciones desde donde provienen el 95% de las importaciones mexicanas (Cfr. CICEG, 2013b). Se prevé que a mediano plazo éstas podrán abastecer a una gran mayoría del mercado interno que demanda calzado en México. Paulatinamente la industria del calzado sería desplazada de su propio mercado doméstico y difícilmente los tradicionales productores mexicanos se habrían hecho competitivos para ampliar algunos nichos de mercado exterior que les permitiera sobrevivir como zapateros.

[11] Cfr. "Contrabando de 70 millones de pares de calzado en 1992: Antonio Bataglia". (La Jornada, 1992, p. 4).

[12] Para el año 2012 Europa se convirtió en el destinatario del 40% de la importación mundial de calzado. Por otra parte y si se considera la importación a partir del país, y no del continente, en este caso EE.UU. seguido por Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Hong Kong, Italia, España, Rusia y Países Bajos componen este universo.

[13] El 21 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa de Monitoreo Específico a las Importaciones de Calzado de origen chino (Promocal), basado en el acuerdo comercial firmado entre México y China que establece precios mínimos en 31 fracciones arancelarias y que está vigente del 1 de mayo del 2012 hasta el 31 de diciembre del 2014.

[14] Cfr. AM, 2014, 6 de febrero.





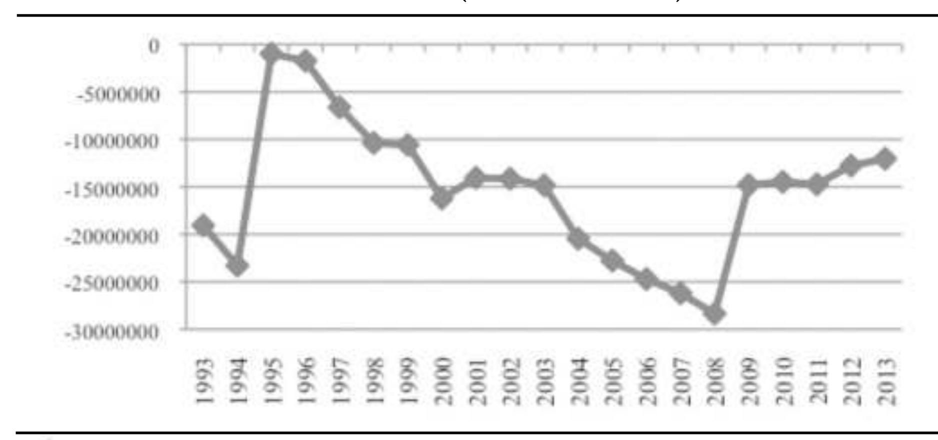
En la actualidad los frentes de batalla más importantes que libran estos empresarios mexicanos están dados en la lucha por: 1) integración de casos antidumping, 2) combate al contrabando y la piratería, 3) lista de precios de alerta.

Balanza comercial del calzado

Si contemplamos la balanza comercial manufacturera mexicana como un indicador que refleje el crecimiento económico del país en estas últimas dos décadas no es precisamente halagüeño el desempeño de la misma durante este período. No sólo está reflejando los decrementos manifestados a raíz de la crisis económica internacional sino también las deficiencias que hacen al propio país productor que sólo ha alcanzado insuficientes niveles en su desarrollo y en el que se han acrecentado las enormes desigualdades sociales (Cfr. Gráfica 11).

México, en tanto que país manufacturero, ha ido perdiendo importantes nichos de mercado. Sus exportaciones han sufrido oscilaciones importantes y decrementos muy sensibles como los que han ocurrido para el año 2013.[15]

Gráfica 11
Balanza comercial de la industria manufacturera mexicana 1993-2013 (miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, INEGI; Secretaría de Economía; Sistema de Administración Tributaria y Banco de México.

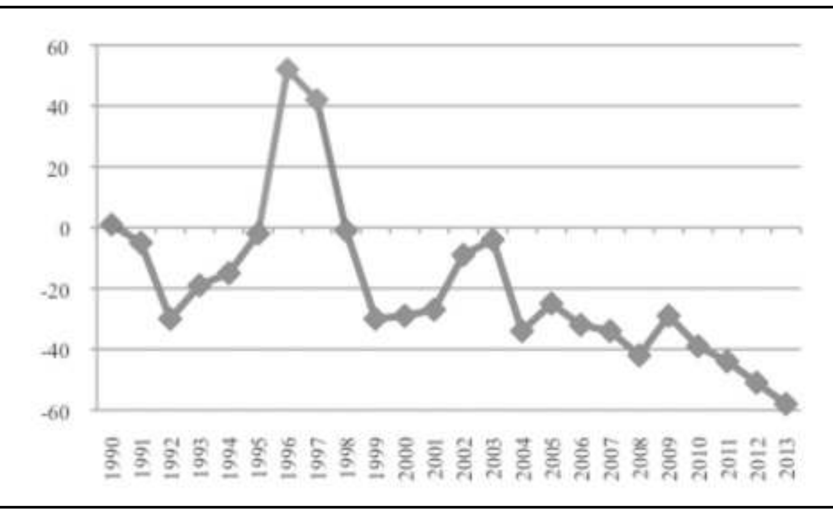
[15] Para el 2010 el total de exportaciones manufactureras de México fue de 245,745.30 millones de dólares, mientras que para 2011 esta cifra aumentó a $278,617.07 y a $301,993.43 para el año siguiente y descendió a 288,523.86 millones de dólares en 2013 (INEGI, 2014). Este último año registra aumentos entre 2.6 y 2.2% para las exportaciones e importaciones respectivamente: todo ello en desmedro de la balanza comercial que representó un déficit mucho mayor, 21 veces más, que para 2012. (Cfr. La Jornada, 2014, 28 de enero).



Algo semejante, pero en donde se revelan profundamente las fragilidades de una de las ramas de la manufactura nacional, en este caso la de las industrias del cuero y del calzado, es lo que ocurre si evaluamos el resultado de sus exportaciones e importaciones.

Desde hace más de dos décadas la balanza comercial mexicana del calzado ha venido incrementando su déficit. Entre 1990 y 2013, salvo para el primer año de ese período, esta balanza tuvo únicamente un bienio (1996 y 1997) en el que se comportó de manera superavitaria (Cfr. Gráfica 12).

Gráfica 12
Balanza comercial de calzado mexicano 1990-2013 (millones de pares)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras no oficiales de la Secretaría de Economía (2013a) obtenidas a partir de un ejercicio estadístico. Los datos básicos para realizar estos cálculos fueron suministrados por BANXICO. Para el período de 2006-2013 se tomaron cifras de CICEG basadas en datos de la AGA.

Tomando en cuenta el volumen de las importaciones (por número de pares) éstas han crecido, en 1400%, entre 1990 y 2013.[16] En el medio de este incremento de las importaciones –que se refleja como una pérdida para la industria del calzado mexicano- existen los bajos volúmenes de producción: hace dos décadas se producía un total de pares que apenas es equiparable al que se ha alcanzado entre 2012-2013.

Si tomamos en cuenta para esta misma balanza comercial un período más cercano de esta última década (2006-2012) y lo medimos tanto en el indicador de volumen, por número de pares o el de valor, en dólares (Cfr. Gráfica

[16] Para 1990 la balanza comercial del calzado, considerada en volumen, aún era superavitaria (+1,092,470 pares) mientras que para 2013 se registró un déficit que, por desmesurado (-58,641,000 pares), revela la amplitud del aumento de las importaciones de calzado hacia México.‡

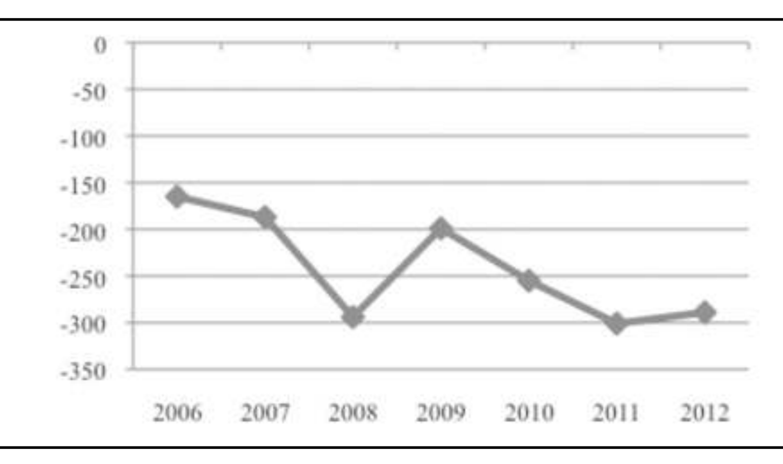




13) vemos que el incremento deficitario también es muy importante y más o menos equivalente en ambos indicadores: -158% para el primero y -175% para el segundo respectivamente.[17]

A partir de 2006 el valor de las importaciones provenientes de Vietnam superan a las de China aunque ya desde 2011 este último país venía presionando fuertemente para recuperar una parte muy importante del mercado mexicano (Cfr. Gráfica 10).

Gráfica 13.
Balanza comercial de calzado mexicano 2006-2012
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de CICEG basadas en datos de la AGA.

VI. Los territorios nacionales de la industria y las debilidades del antiguo clúster regional del calzado mexicano

En estos últimos diez años el mercado internacional marca su pauta a través del comprador y los productores son los que juegan allí su principal papel y quienes establecen la relación entre lo local y lo externo. En el caso de la industria mexicana del calzado las empresas de mayor tamaño diseñan, hacen sus propios estudios de mercado y son las únicas que tienen presencia en la venta. En esta cadena de valor las unidades económicas de menor tamaño (micro y pequeña) que en México representan el 95% producen como subcontratistas

[17] Balanza comercial del calzado mexicano en pares por año (Cfr. Gráfica 12): 2006, -32505277; 2007, -34151368; 2008, -42148674; 2009, -29975137; 2010, -39912075; 2011, -44831331; 2012, -51510736; 2013, -58641000.





para las unidades económicas medianas (3.76%) y/o grandes (0.79%. Cfr. Cuadro 2). La cadena de valor se ha venido resquebrajando en tanto que el crecimiento de las unidades económicas de tamaño grande prácticamente se ha mantenido en un bajo nivel: de 48 unidades que existían en 2003 han aumentado a 65 en 2013. De hecho el 78.46% de las unidades de tamaño grande de esta rama se ubican en lo que hemos dado en llamar la macrorregión del calzado. En efecto, es aquí en el Estado de Guanajuato donde se refleja claramente la fractura: un desmesurado crecimiento de 208% para esta última década de las unidades económicas tipo micro (de 1201 unidades que existían para el año 2003 ya para 2013 alcanzan 2501 unidades).

Cuadro 2
Unidades económicas según tamaño en la rama de fabricación de calzado para entidades federativas (2013)

	Micro	%	Pequeña	%	Mediana	%	Grande	%	Total	%
Total	6555	79.70	1295	15.74	310	3.77	65	0.79	8225	100
D.F.	157	2.40	33	2.55	5	1.61	1	1.54	196	2.38
Edo. de México	1397	21.31	82	6.33	10	3.23	3	4.62	1492	18.14
Guanajuato	2501	38.15	841	64.94	224	72.26	51	78.46	3617	43.98
Jalisco	593	9.05	213	16.45	46	14.84	10	15.38	862	10.48

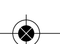
Fuente: Elaboración con datos de INEGI. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). A partir de criterios de estratificación definidos por la INEGI (2011).

En este territorio de la primera productora de calzado a nivel nacional, el deterioro de su industria se hace cada vez más evidente y en el que alguna vez fuera considerado un espacio en transición hacia el *milieu* innovador (Iglesias y Rocha, 2008), hoy se manifiestan múltiples fisuras que ponen al descubierto las incapacidades para aplicar innovaciones tecnológicas[18] por parte

[18] "Su tecnología, hablando de maquinaria y equipo, es considerada por 41.18% de las empresas de este grupo [de empresas pasivas] como obsoleta y sencilla; también manifestaron en las entrevistas que en ocasiones utilizaban máquinas 'hechizas' [y también el] 54.56% de las empresas mencionó contar con maquinaria de baja complejidad tecnológica…" (Martínez, 2002, p. 352, 356).

**Aunque el universo de análisis –en cuanto al número y tipo de empresas encuestadas- en este estudio quizás no sea correctamente representativo estos datos se acercan a otros trabajos que confirman el bajo nivel de desarrollo tecnológico en la planta productiva (E. Iglesias).*



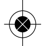


de un empresariado que aparenta conformarse en mantener a la industria en tanto que maquiladores de medianas y grandes unidades económicas del calzado[19] o bien recurriendo –en algunos casos- a transformarse de productores en importadores de calzado.

Debido a que el país no se ha caracterizado por dar un lugar preponderante en sus políticas públicas a la inversión en ciencia y tecnología este hecho también se corresponde para las manufacturas del calzado, las cuales, hasta el presente, sólo han alcanzado grados muy bajos de innovación tecnológica.

México es un importador de bienes de alta tecnología. En el mercado del calzado y como generador de patentes el país se encuentra muy por debajo de China y de su competidor latinoamericano más cercano, Brasil, en el mercado del calzado de EE.UU.

La incorporación de estas tecnologías en los negocios desarrolla productividad y eficiencia.[20] De manera somera y teniendo en cuenta el desarrollo de las tecnologías de la información en comparación a otros desarrollos tecnológicos que han impactado en el proceso de la industria del calzado se puede afirmar que, las primeras, o sea las de la información son las únicas que han impactado relativamente.[21] Según algunos expertos la aplicación de las tecnologías en los procesos de la manufactura del calzado va desarrollándose muy lentamente debido al alto costo de inversión para las maquinarias (Rosas et al., 2008, p. 242). La mayoría de los centros de investigación y desarrollo del calzado, en los diferentes países productores proponen desarrollos de tecnologías limpias para el procesamiento de sus materiales: México en estos últimos años ha puesto su énfasis en el calzado especializado en problemas de salud y ha realizado ciertas innovaciones en el uso de algunos polímeros junto con el de ciertas propiedades para la fabricación de suelas.




[19] "Las estrategias que siguen estas compañías al exportar son las siguientes: 1) Fabrican calzado con las especificaciones que les dan sus clientes externos, manejando además las marcas de ellos. 2) Aun cuando en el mercado interno son rivales, han conformado alianzas con empresas locales para enfrentar el mercado de exportación; en estos casos los productos exportados tienen la marca de la integradora. 3) Exportan con su misma marca, ya que quieren desde el principio ser conocidos en el ámbito internacional e ir sentando precedentes." (Martínez, 2002, pp. 354-355)

[20] La aplicación de la tecnología de la información y comunicación para las empresas del calzado en México, en cuatro niveles, apenas se desarrolla en los niveles 1 y 2 y en un porcentaje reducido de las empresas que lo integran. (De acuerdo al uso de las tecnologías de la información para clasificar a las industrias del calzado en México existirían cuatro niveles. El nivel 1 agrupa a las empresas departamentales según calidad y uso eficiente de la tecnología de la información [la mayoría de las microempresas]. El nivel 2 abarca a las empresas de operaciones consolidadas para servicio al cliente. Las empresas concernientes al nivel 3 son aquellas que manejan software con relación interdepartamental, mientras que las del nivel 4 tienen como objetivo el liderazgo en el mercado y basan sus tecnologías de la información en sistemas de gestión de redes). (Cfr. CICEG, 2006, pp. 134-135).

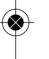
[21] Tal y como alertábamos ya en nuestro trabajo (Iglesias y Rocha, 2008) el uso de la computadora y del diseño sólo tuvo eco en esta región en un reducido número de fabricantes.




La región del Estado de Guanajuato alberga en la actualidad a diferentes industrias manufactureras y la del calzado apenas ocupa el cuarto lugar entre un total de cinco sectores.[22]

La capacitación en programas de calidad ha sido muy escasa y la vinculación con centros de innovación y desarrollo, caso Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas A.C. (CIATEC), mejoró ciertos perfiles para algunas empresas pero no alcanzó los grados de innovación tecnológica necesarios ni sacudió los rezagos para aplicar tecnologías de mediano alcance en la mayoría de las unidades económicas de la planta productiva: los retos siguen abiertos frente a los problemas de costos, innovación, tiempos y puntualidad en la entrega,[23] sistemas de calidad integrales, capaces y necesarios para crear empresas competitivas. Las empresas de la planta del calzado guanajuatense, incluidas dentro de los sectores tradicionales y maduros desde el punto de vista tecnológico, salvo las unidades de producción grandes y/o algunas de tipo mediano han tenido en estas últimas dos décadas una insuficiencia tecnológica que difícilmente podrían considerarse, en su conjunto, como un sector maduro innovador.

El interés por adquirir nueva tecnología está lejos de ser una prioridad por parte del empresariado nacional del calzado. Desde hace muchos años se utiliza lo que se tiene o se pide apoyo externo para poner en marcha el aprendizaje de nuevas ideas (CICEG, 2006, p. 575).



En todo caso, es importante no olvidar que la macrorregión del calzado contaba desde su más lejana aparición como espacio zapatero con un rico capital humano artesanal y había atesorado en su mano de obra uno de los apoyos más grandes que le permitieron mantener y ampliar la industria. Cuando hoy se habla de las actividades de aprendizaje como procesos determinantes del desempeño competitivo de las unidades de producción (Cimoli, 1997) se advierte ya un deterioro en estos procesos: el empresariado ha descuidado la formación de su mano de obra, en tanto que anteriormente empleaba un determinado capital de su conocimiento para producir los mejores artesanos zapateros. La competitividad actualmente se realiza a través de la imposición de disciplinas rígidas, cumplimiento de horarios de labores, y la capacitación del trabajador se da a través de la imitación de las tareas que realiza el otro compañero de trabajo. Este proceso va drenando, en número cada vez mayor, las posibilidades de

[22] "Las principales ramas de actividad económica de la industria manufacturera en Guanajuato son las siguientes: la fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón (11.7%), fabricación de automóviles y camiones (11.7%), fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador (10.1%), fabricación de calzado (9.6%). Estas ramas en conjunto representaron 52.6 por ciento del total de la producción manufacturera en 2008 y en las últimas décadas han caracterizado al Estado de Guanajuato (excepto por fabricación de jabones, limpiadores y preparaciones de tocador)..." (Martínez, García y Santos, 2013, p. 195).

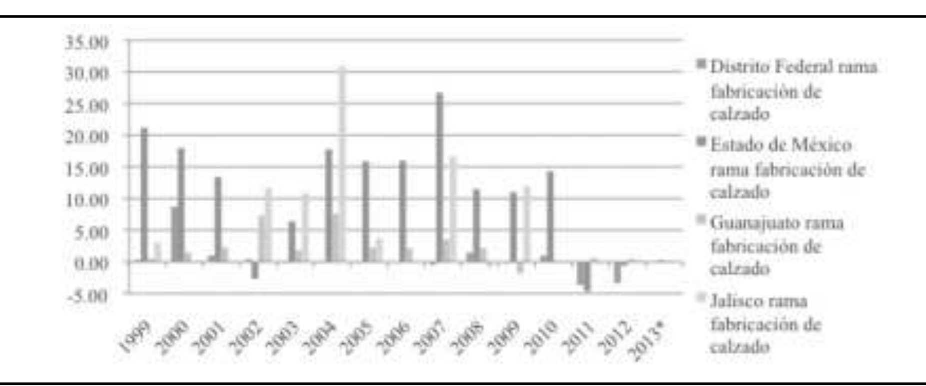
[23] "Los tiempos se han convertido en desafíos muy interesantes. Anteriormente nosotros podíamos ser un país que nos podíamos dar el lujo de que un nuevo desarrollo lo hiciéramos hasta en dos meses, actualmente vamos contra tres días que logran los países más adelantados en el sector cuero calzado. Entonces, como podemos ver la brecha es bastante fuerte y el trabajo que nos queda […] es muy retador…" (Entrevista al Ing. Roberto Muñoz Almaguer, en Rosas et al., 2008, p. 142).

crear a los maestros artesanos que acompañaron el desarrollo de esta industria.

Por otra parte, la atomización de las unidades de producción refleja también, el deterioro del empresariado nacional del calzado para competir en el mercado externo en calidad y precio. Es así mismo, el producto de una planta productiva de tecnología obsoleta con una innovación tecnológica muy rudimentaria y la incapacidad de un empresariado para convertir a ese espacio productivo en un *milieu* innovador en donde los procesos de una integración horizontal (Rabellotti, 2003) habrían dado otros frutos que los que hoy se cosechan.

La fabricación del calzado en México siempre ha sido una industria de alta concentración de capital nacional.[24] Apenas a un año de la iniciación del TLCAN la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzaba sólo el 0.005% para el calzado y el 0.004% para la curtiduría del total de las inversiones extranjeras del sector manufacturero (Iglesias, 1995, p. 258). No obstante llama la atención que en estos últimos años y en dos de sus territorios, concretamente en el Estado de México y el de Jalisco, haya sido esta industria la que captara un porcentaje importante de la IED (Cfr. Gráfica 14).

Gráfica 14
Inversión extranjera directa en la fabricación de calzado (entidades seleccionadas) 1999-2013 (millones de dólares)

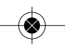


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (2013b). Dirección General de Inversión Extranjera.

*Con información al 30 de septiembre de 2013.

Nota: Las cifras sobre IED se elaboran contabilizando el valor de los movimientos de inversión realizados y notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE). Los montos notificados se dividen por tipo de inversión de acuerdo a su clasificación como: nuevas inversiones, la reinversión de utilidades y las cuentas entre compañías.

[24] Durante 1994-2005 la IED en México se concentró principalmente en la industria manufacturera (63% del total) que, en orden jerárquico, se ubicaba como la primera; la automotriz (12.4%), la eléctrica y electrónica (14.6%) alimentos, bebidas y tabaco (11.5%) y química (9.5%). El resto de la inversión se ubica en el sector servicios (22%), y dentro de éste principalmente en el financiero. (Secretaría de Economía, 2005).



La explicación parece encontrarse en el tipo de calzado en el que se invierte: principalmente de hule y plástico.[25] Ambas fracciones producen calzado de precio bajo y corresponde su desarrollo a la 'década perdida' para China: las dificultades de esta industria oriental para entrar libremente su mercancía al país, durante este tiempo, permitieron el crecimiento de este tipo de fracciones de calzado (Cfr. Gráfica 14).

A todo ello debe sumársele la coyuntura nacional de la inseguridad que ha afectado a las políticas productivas que mantenían las micro y pequeña empresas y que en gran parte comercializaban su mercado interno sobre pedido. Las serias perturbaciones que sufrieron en el transporte de sus mercancías afectaron drásticamente a este comercio. En todo caso, la falta de una organización para la comercialización por parte de algunas micro y pequeñas fábricas de calzado las aleja del mercado interno y las convierte en pequeñas contratistas de la fábrica grande.

En una rápida conclusión y si nos preguntáramos a quién representa este empresariado del calzado mexicano podríamos afirmar que actualmente personifica mucho más al 'capitán de empresa' de Veblen que al intento *schumpeteriano* de *'entrepreneur innovador'*.

VII. Balance de las manufacturas del calzado a los veinte años del TLCAN

Tendencias del bloque del TLCAN 1994-2014

Las políticas comerciales de importancia vital para esta etapa de economía abierta son necesarias para potencializar la actividad exportadora, no obstante, no tienen garantizada una relación comercial eficiente.

Economías tan dispares como las de México y sus socios del TLCAN debieron haber fortificado primero un modelo institucional que amparara su área de libre comercio. Para que la relación comercial se ampliara hacia una mayor eficiencia se aconsejaba, ya en 1994 (CEPAL, 1994), una mayor apertura en diferentes mercados con determinados países con los que se pretendiera una integración económica: esta recomendación no ha funcionado aparentemente para el caso de México. De todas maneras también es cierto que al fraccionar los mercados de exportación aumentan las complicaciones administrativas y que a la

[25] (Cfr. Secretaría de Economía, 2013c, p. 5).





larga acarrean problemas graves como por ejemplo en la cuestión de las reglas de origen (De la Reza, 2003).[26]

El país contrajo en estos últimos años acuerdos económicos y de concertación arancelaria no sólo como el TLCAN (con EE.UU. y Canadá) sino también con la Unión Europea (UE) y con Japón. Todo ello y muy a pesar de que la actividad exportadora va jerarquizada como la principal en estos Tratados, no le han servido al país el que ha sido superado en sus nichos de mercado internacionales.

A raíz del TLCAN, México fue el socio más favorecido en el incremento de su actividad exportadora. "Entre 1983 y 2011 [sus exportaciones reales] crecieron a una tasa anual promedio de 7.14%. Cerca de 3.04% puntos porcentuales por encima de las registradas en el período 1940-1977, y 0.57% si incluimos el período del auge petrolero, 1940-1982." (Romero, 2013, p. 444). Este crecimiento se debe, en gran medida, a la industria manufacturera y dentro de ésta a sus exportaciones maquiladoras que para el período 1994 y 2012 alcanzan a un 12%. No obstante, en estos productos de la maquila se incluyen muy altos porcentajes de importación de partes y componentes, que finalmente degradan la aportación al PIB nacional. Es necesario subrayar que las exportaciones mexicanas se han concentrado cada vez más en un solo comprador: EE.UU. (ca. 80%). Lamentablemente esta misma concentración también se corresponde a la de sus importaciones que para este mismo período provienen en su mayoría de su socio estadounidense (ca. 60%) (Romero, 2013, p. 448-450).

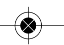
El crecimiento errático de la economía mexicana en estos últimos veinte años aceleró, entre otros, el estrangulamiento de su balanza comercial. Adelgazar al Estado nacional sirvió para el replanificar –desde fuera- un crecimiento económico orientado a las exportaciones, llámese etapa maquiladora o el de la creación de corredores industriales regionales en el país que se convertirían –muchos de ellos- posteriormente en territorios de autopartes.

Tendencias del comercio del calzado mexicano en el bloque del TLCAN

En el caso de las manufacturas del calzado el ejemplo del TLCAN es muy significativo. Teniendo en cuenta que EE.UU. es el mayor importador del mundo en calzado y que su socio y vecino más próximo es México sólo le compra a este país 1.51 de su demanda total de calzado de piel (Cfr. ISIS, 2009, p. 348). México que había sido uno de sus primeros proveedores poco a poco ha ido

[26] "En síntesis, puede afirmarse que el sistema eje-rayos tiene costos específicos para México y, junto con el relativo fracaso en la diversificación comercial, representa una alternativa subóptima. Concretamente, si el gasto administrativo supera el límite dentro del cual se define su marginalidad respecto a los costos de producción, éste podría desincentivar precisamente la diversificación de mercados externos." (De la Reza, 2003)

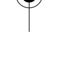




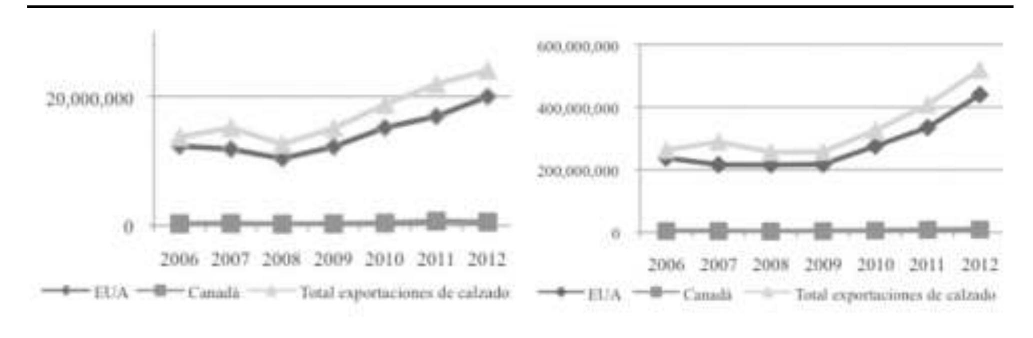
perdiendo su nicho en ese mercado mientras lo reemplaza otro país latinoamericano, Brasil, que ya para 2007 se había transformado en el cuarto proveedor de calzado de piel en EE.UU.

Es evidente que ningún acuerdo comercial *per se* asegura una buena relación de intercambio. Habría que revisar que las desigualdades en esa relación comercial se sellaron desde la base, en el momento en que el socio mayor imponía sus normas comerciales al recién llegado y desprevenido socio minoritario. México, en este caso, debió haberse precavido para preservar en su planta productiva aquellos espacios que tenían potencialidades para su crecimiento. Debió haber incluido en el TLCAN, y dentro del sector del calzado, ciertas políticas que reforzaran las fragilidades de un empresariado que no estaba acostumbrado a competir en calidad, cantidad y en tiempo en el mercado mundial.

A la inversa de lo que ocurre con la totalidad de las exportaciones mexicanas, y que a pesar de las acotaciones que anteriormente señalábamos, experimentaron un crecimiento durante los años del TLCAN, en las del calzado deben señalarse importantes decrementos durante el mismo período. El comportamiento de los socios de este bloque comercial no fue favorable para México. No sólo fue desplazado de nichos importantes dentro del principal importador mundial de calzado, EE.UU., sino que también ha sido prácticamente ignorado, como socio, por el otro potencial comprador, Canadá. Esta aseveración se refleja en estos últimos años del período con mayor claridad al revisar las exportaciones, a ese país, tanto en volumen como en valor. (Cfr. Gráficas 15 y 16).

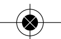


Gráficas 15 y 16
Exportaciones de calzado mexicano a EE.UU. y Canadá 2006-2012 (en pares y en dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CICEG con datos de AGA.

Para el año 2006 se exportaba el 90.41% del calzado mexicano a uno de sus socios del TLCAN (EE.UU.) y sólo el 1.67% del total de esas exportaciones mexica-



nas, a Canadá. Las oscilaciones con respecto a este país prácticamente no han variado. En cambio, se ha encendido una alerta, desde hace unos años, con respecto a la demanda de calzado mexicano en el mercado estadounidense.[27]

Para el período de 2006-2012 y revisando el tipo de calzado que se exporta a EE.UU., encontramos que más del 32% del mismo corresponde a las llamadas sandalias de plástico que representan apenas, debido a su baja calidad, el 7.65% del total del valor de las exportaciones hacia ese país. Este es un ejemplo más de cómo las exportaciones mexicanas del calzado han ido perdiendo calidad y se han visto relegadas a nichos de mercado con competidores provenientes de China –que también exportan esos mismos productos a EE.UU.- y con los que se tienen graves dificultades para disputar los espacios (Cfr. CICEG, 2013b).

VIII. Conclusiones

— La industria mexicana del calzado ha ido perdiendo competitividad y cada vez en menor medida México se ubicaría como un referente exportador a nivel mundial.

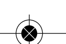
— Los cambios habidos a nivel socioeconómico en México en estas últimas dos décadas –y muy a pesar de la cada vez más grande brecha que se abre en la desigualdad social- han afectado al mercado interno del calzado mexicano en donde se ha abierto también un segmento importante de consumidores que demandan diseño, precio y productos más personalizados.

— En el calzado de piel, cada vez más demandado a nivel mundial, México, ha perdido espacios y también es amenazado seriamente en el mercado doméstico en el que compite ya sin mucho éxito por abastecerlo.

— El rezago, cada vez mayor, en innovación tecnológica en la industria mexicana del calzado le impedirá competir en nichos de mercado internacional que demandan un tipo de producto con determinadas innovaciones.

— Difícilmente la mayor cantidad de tratados comerciales podrán ayudar –a pesar de la posible reducción de barreras arancelarias- al productor mexicano a exportar sus productos en competencias con normas y materiales que protejan la salud y medio ambiente.

[27] En 2006 el valor de las exportaciones de calzado mexicano a EE.UU. fue $237658008 (90.41% del total exportado); 2007, $216043960 (74.77%); 2008, $215596831 (84.17%); 2009, $217295733 (84.5%); 2010, $275409995 (84.58%); 2011, $334887379 (82.06%); 2012, $439743472 (84.61%). Para obtener estas cifras se realizaron cálculos propios con base en información de la CICEG, institución que se apoya en los datos de AGA.

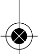


— Las graves dificultades de los espacios y macrorregiones productoras del calzado mexicano para crear sólidas cadenas de valores se convertirán cada vez más en barreras para impedir que determinadas empresas mexicanas desarrollen eficiencia y fidelidad en su potencial consumidor.

— El empresario mexicano del calzado ha ido perdiendo nichos en el mercado de su socio del TLCAN. En esta pérdida México debiera desarrollar mínimamente su potencialidad para disputarse en el mercado estadounidense competitividad en calzado para la salud (por ejemplo, el calzado personalizado para diabéticos que se fabrica en México).

— La maquilización y la falta de inversión en diseño y calidad acrecientan cada vez más las debilidades de la industria del calzado mexicano.

— La cultura de capitanes de empresa, al modo vebliano, y la falta de verdaderos emprendedores, transformadores como diría Marshall y posteriormente Schumpeter, entre los principales empresarios del calzado mexicano que desarrollaron sus manufacturas en aquello que hemos dado en llamar la 'macrorregión' del calzado guanajuatense precipitaron a una vertiginosa caída del que fuera en su momento un '*milieu*' innovador en transición.



— Las debilidades de la planta productiva del calzado mexicano se han acrecentado y los 'Acuerdos Comerciales' aceleraron las fisuras aunque al mismo tiempo sirvieron para abrir rutas a un reducido número de empresarios interesados en reforzar ciertas fortalezas de esta industria y que eventualmente podrían ser aprovechadas en posibles coyunturas internacionales de este mercado.

IX. Bibliografía

Bataglia, A. (1992). Contrabando de 70 millones de pares de calzado en 1992. *La Jornada* , pág. 4.

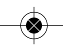
Boletín de Inteligencia- Mercado. (2009). Recuperado el 27 de Diciembre de 2013, de Prospecta. Centro de Innovación y Competitividad: http://www.prospecta.mx/

Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG). (2006). *Visión 20/20.* León Guanajuato: CICEG.

Cámara Nacional de la Industria del Calzado (CANAICAL). (2012). *Resumen Ejecutivo: Industria del Calzado.* México: CANAICAL.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). (1995). *Encuesta a los sectores manufactureros de la región de León, Gto. Julio Diciembre de 1995.* México: CEESP.







Cimoli, M. (1997). Modes of Industrial Development and Competitives in México. *Science and Technology Policies in Developing and Transition Countries: Reform and Co-operation with Europe.*

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.* Santiago, Chile: CEPAL - ONU.

Comisión Económica para América Latina. (2014). *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.* Santiago, Chile: CEPAL - ONU.

De la Reza, G. (2003). La estrategia mexicana de integración del biteralismo al 'sistema eje-rayos'. En G. De la Reza, *México: más allá del TLCAN. Competitividad y diversificación de mercados.* México: UAM- Plaza y Valdés.

Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Consulta de Indicadores sobre la rama de fabricación de calzado. (s.f.). Recuperado el 25 de Octubre de 2013, de INEGI: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/de nue /default.aspx

Entorno Macroeconómico e Indicadores de la Industria del Calzado. (2013). Recuperado el 16 de Octubre de 2013, de Prospecta Centro de Innovación y Competitividad: http://www.prospecta.mx/pdf/34.pdf

Estadística oficial de los flujos de IED hacia México. (2013). Recuperado el 19 de Noviembre de 2013, de Cirección General de Inversión Extranjera: http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/estadistica-oficial-de-ied-en-mexico

———— (2013). *Estadísticas Nacionales de Comercio Exterior del Calzado: 2006 a 2012.* Guanajuato: CICEG.

———— (2013). *Estadísticas sobre importaciones y exportaciones de capítulo 64 de México. Ejercicio estadístico con base de datos del Banco de México.* México: Secretaría de Economía.

Friedrich Ebert Stiftung-Consejo de Ciencia y Tecnología del Edo. de Querétaro-Plaza y Valdés.

Iglesias, E. (1995). El neoliberalismo económico y su impacto en las industrias de la curtiduría y del calzado en México. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de Economía 26 (101)* , 255-278.

Iglesias, E. (1998). *Las industrias del cuero y del calzado en México.* México: UNAM.

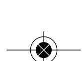
Iglesias, E., & Rocha, A. (2008). La transición hacia un milieu innovador en un mercado mexicano. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, XL (155),* 127-146.

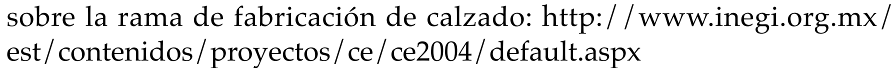
Importación de zapato chino crece 67% en 2013. (6 de Febrero de 2014). Recuperado el 10 de Febrero de 2014, de AM: http://www.am.com.mx/leon/ local/ importacion-de-zapato-chino-crece-67—en-2013-83128.html

————-(2013). *Industria del calzado: Comercio e inversión* . México: Unidad de Inteligencia de Negocios. Pro- México. Secretaría de Economía.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censos Económicos 2004. (2005). Recuperado el 27 de Agosto de 2013, de Consulta de Indicadores







sobre la rama de fabricación de calzado: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2004/default.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Censos Económicos 2009. (2010). Recuperado el 28 de Agosto de 2013, de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/defaul t.asp?s=est&c=14220

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). *Estadísticas a propósito de la celebración del 70 aniversario de la CANAICAl.* México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los estableciientos. Censos Económicos 2009.* México: INEGI.

Intelligence system for innovation strategy (ISIS). (2009). *Sector del Calzado.* Guanajuato: CICEG.

López, Y. (2010). *La industria del calzado mexicano.* Recuperado el 10 de Noviembre de 2013, de Ponencia presentada en el V Foro Latinoamericano del calzado: http://www.cavecal.org.ve/docs/MEXICO_YSMAEL_LOPEZ.pdf

Martínez, A. (2002). Aprendizaje tecnológico en la industria del calzado: hacia una tipología. En L. Corona, & R. Hernández, *Innovación, universidad e industria en el desarrollo regional* (págs. 354-360). México: Instituto Politécnico Nacional.



Martínez, A., & García, A. y. (2013). Aprendizaje tecnológico en la industria manufacturera de Guanajuato. *Frontera Norte, 25 (50)* , pp. 187-212.

Morales, A., & Rendón, A. (2007). Determinación de la competitividad mediante flujos de comercio internacional: la industria del calzado en México, 1980-2004. *Mercados y Negocios, 16* , 80-98.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (December de 2013). *Harmonised unemployment rates.* Recuperado el 15 de Diciembre de 2013, de OECD:
http://www.oecd.org/employment/harmonisedunemploymentrates-hursoecd-updateddecember2013.htm

Pastrana, D. (21 de Septiembre de 2003). *La industria del desempleo: Zapatero a tus zapatos... si aún los puedes fabricar.* Recuperado el 27 de Septiembre de 2003, de La Jornada: http://www.jornada.unam.mx/2003/09/21/mas-pastrana.html

Pla, L. (2011). Más desindianización que mestizaje. Una relectura de los censos generales de población. *Dimensión antropológica, 53* , 69-91.

Portuguese Footwear, Components and Leather Goods Manufacturers' Association [APICCAPS]. *World Footwear Yearbook.* Portugal: CEGEA.

Rabellotti, R. (2003). How Globalisation affects Italian Industrial Districts: the Case of Brenta. *Conferencia Internacional de Pisa, RSA* . Department of Economics and Quantitative Methods: Università del Piemonte Orientale-Italia.





Reporte de Indicadores clave: México. (s.f.). Recuperado el 18 de Octubre de 2013, de Prospecta: Centro de Innovación y Competitividad: http://www.prospecta.mx/

Rocha, A. (2008). La competitividad de un espacio en transición hacia el milieu innovador: un modelo de administración para la industria del calzado guanajuatense. *Tesis de doctorado en Ciencias de la Administración* . Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez, J. (1984). Comportamiento de la industria del calzado ante la crisis económica. *Calzatecnica*, (págs. 17-22).

Romero, J. (2013). El TPP para México en el marco de los resultados económicos obtenidos con la apertura y los acuerdos de libre comercio. En A. Oropeza García, *El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?* (págs. 443-466). México: IIJ - CEPAL.

Rosas, A. (2008). *Desarrollo Tecnológico del Calzado.* México: CIATEC.

Secretaría de Economía. (2005). *Dirección General de Inversión Extranjera* . México.

World footwear production stabilized en 2012. (2013). Recuperado el 15 de Enero de 2014, de World Footwear News:
http://www.worldfootwear.com/news.asp?id=171

World Footwear Yearbook. (2012)Portugal: CEGEA.

Zúñiga, J. A. (28 de Enero de 2014). *Comercio con el exterior mostró déficit de 9 mil mdd, 21 veces más que en 2012.* Recuperado el 30 de Enero de 2014, de La Jornada:http://www.jornada.unam.mx/=2014/01/28/ economia/ 035n1eco







*Ricardo Romay Wisbrun**

La industria farmacéutica nacional y el TLCAN: un esfuerzo industrial contra corriente

SUMARIO: I. Antecedentes. II. La industria farmacéutica nacional (2000-2013). III. La industria farmacéutica nacional en el marco del TPP.

I. Antecedentes

La Industria Farmacéutica de capital 100% mexicano surge a mediados de los años 50, con la presencia de pequeños laboratorios dedicados a la fabricación de medicamentos de libre acceso, aquellos de uso común que no requieren receta y cuya demanda iba creciendo con gran rapidez.

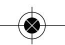
Los primeros esfuerzos se limitaron a producir medicamentos principalmente antigripales, antidiarreicos y analgésicos y con esta incipiente industria surgió el sistema de distribución a la provincia, que se realizaba a través de agentes visitadores conocidos como "cajueleros", que recorrían la provincia y abastecían a las pequeñas farmacias y a los consultorios médicos.

El gran salto de la Industria Nacional se inicia en los años 80, cuando la Secretaría de Industria y Comercio promoviera el programa de desarrollo conocido como "PADRON DE LA INDUSTRIA FARMACEUTICA NACIONAL", cuyos objetivos principales fueron regular los precios, ordenar a los fabricantes y asegurar el abasto.

A principios del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid la Industria Farmacéutica vivía un caos. El país pasaba por serios problemas económicos con una inflación galopante que llegó hasta el 140 por ciento.

Estas condiciones perjudicaron severamente la operación del gobierno y el sector salud era uno de los más afectados por el desorden que existía en las compras de medicamentos.

* Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (AMELAF).



El gobierno federal por medio de la Secretaría de Industria y Comercio, a través de la Subsecretaría de Industria se dio a la tarea de conformar un Padrón de la Industria Farmacéutica Nacional, que en principio aglutinó a 800 empresas que de una forma u otra participaban en la línea de abasto de medicamentos.

En aquel entonces existían los almacenes de acondicionamiento, otras empresas solo eran representaciones en México de laboratorios transnacionales, otros solo eran distribuidores, y todos fueron invitados a participar en el Padrón de la Industria Nacional Farmacéutica cuyo principal objetivo era regular la producción de medicinas con reglas obligatorias y garantizar la calidad a precios justos.

A las 800 empresas registradas ante la Secretaría de Industria y Comercio se les dio la oportunidad de participar y llenar los requisitos, pero solo 380 pudieron cumplir las reglas obligatorias dictadas por una comisión intersecretarial gubernamental integrada por varias Secretarías de Estado entre ellas las de Salud y de Industria y Comercio, así como IMSS e ISSSTE.

Finalmente este Padrón Nacional de la Industria Farmacéutica puso fin al caos que imperaba y ordenó a la Industria y con ello las compras del gobierno. Simultáneamente el Instituto Mexicano del Seguro Social estableció, para aplicar a sus adquisiciones de medicamentos, una formula de calificación consistente en un cuadro básico de evaluaciones.

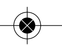
La evaluación económica, que consistía en realizar una auditoría de la capacidad financiera de la empresa, para determinar si su capacidad de financiar el costo de los productos que pudiese licitar; la evaluación a la planta en la que se determinaba si cumplía con los sistemas necesarios para garantizar la calidad de sus medicamentos, además de un estudio de la capacidad de producción instalada para determinar hasta donde dicha empresa podría comprometerse a surtir en caso de ganar una licitación y la inclusión de cada una de las claves de medicamentos que el laboratorio deseaba licitar, para lo cual se realizaba un muestreo estadístico al azar de tres lotes de cada clave, para analizarlos en los laboratorios del IMSS y certificar su calidad, efectividad y seguridad.

Es importante mencionar que el departamento de abastecimiento del IMSS en los años 80's solo aceptaba licitar con empresas fabricantes, para evitar comprar a distribuidores y almacenes de acondicionamiento y garantizar el mejor precio y la mejor calidad.

Adicionalmente se tenía un sistema de puntaje que daba ventajas en la licitación a los laboratorios con el mejor grado de integración de producción nacional, que venía a apoyar el crecimiento y la diversidad de medicamentos que la Industria Nacional fabricaba y se iniciaba una sería competencia entre medicamentos genéricos y medicamentos innovadores (amparados por una patente), que producían los laboratorios transnacionales.

El 04 de Febrero de 1998, el Ejecutivo en turno publicó en el Diario Oficial de la Federación, el REGLAMENTO DE INSUMOS PARA LA SALUD (RIS), el cual establecía claramente en su Artículo 168, que "Para ser titular del registro sanitario de un medicamento se requería contar con licencia sanitaria de fábrica





o laboratorio de medicamentos o productos biológicos para uso humano", es decir desde su primera edición, el Reglamento de Insumos para la Salud establecía la obligación de contar con una planta farmacéutica instalada en México para poder comercializar cualquier medicamento, incluyendo los fabricados fuera del territorio nacional.

Las medidas anteriores llevaron a México a principios del año 2000 a ser el mercado farmacéutico más importante con un valor anual calculado en 14 mil 500 millones de dólares que lo ubicaba como el número uno en Latinoamérica y el noveno a nivel mundial.

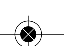
II. La industria farmacéutica nacional (2000-2013)

El crecimiento de la Industria Farmacéutica Nacional y la proximidad de terminación del período de vigencia de la patente de muchos medicamentos de gran demanda en el mercado, abría una posibilidad importante para que la industria continuara su crecimiento y ampliara su oferta en el mercado, en franca competencia con laboratorios transnacionales.

Sin embargo, en el año 2003 los presidentes de los grandes laboratorios transnacionales se entrevistaron con el Ejecutivo en turno para solicitarle de manera formal la modificación del Artículo 23 de la Ley de la Propiedad Industrial para ampliar la vigencia de las patentes. El resultado de dicha gestión fue un rechazo de todos los sectores económicos del país. Pero en compensación el 19 de septiembre del 2003 el Ejecutivo emitió un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual estableció el llamado vínculo entre el INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (IMPI) y la COMISION FEDERAL PARA LA PROTECCION CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS). Ese Decreto Presidencial es conocido en la Industria Farmacéutica con el anglicismo "*linkage*" porque así fue como lo pidieron las empresas transnacionales farmacéuticas que promovieron el esquema de control de nuevos registros sanitarios de medicamentos, vinculando cada registro que expidiera COFEPRIS a la patente que se encuentra registrada en el IMPI. Este fue el primer paso que permitió que mediante procedimientos jurídicos se ampliara el plazo de vigencia de las patentes, utilizando el período de duración de los juicios.

Por ello la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos, A.C. (AMELAF) propuso introducir en el régimen nacional de patentes la figura de la legitimación activa del interés jurídico de la sociedad, para que ésta pudiera acceder a la información administrativa de los archivos del IMPI, en la cual se identifican las instancias jurisdiccionales ante las cuales se ventilan juicios de patentes y en las que, en nombre del interés público, cualquier peticionario puede ser parte legitimada en los juicios donde los laboratorios farmacéuticos buscan hacer ampliaciones de patentes.





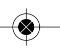
Lo anterior permitiría a los terceros interesados, como lo es cualquier consumidor de medicamentos, apersonarse a juicio, especialmente en los juicos de nulidad fiscal invocados por empresas farmacéuticas transnacionales en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde ha surgido una nueva práctica litigiosa que termina por extender la vigencia de las patentes farmacéuticas, lesionando mediante la interpretación jurídica el interés público y obstaculizando el desarrollo de la industria farmacéutica nacional, como es el caso por el que atraviesan un gran número de laboratorios farmacéuticos mexicanos, que están siendo impedidos de fabricar medicamentos cuyas patentes ya han caducado, al haber excedido el plazo improrrogable de 20 años de vigencia que previene el Art. 23 de la Ley Federal de la Propiedad Industrial, pero que mediante recursos litigiosos, al quedar sub júdice, están siendo ampliados en la práctica mientras concluye el juicio.

Simultáneamente en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, se instrumentó un segundo golpe a la Industria Farmacéutica Nacional para detener su crecimiento y su competencia comercial en el país. Esta consistía en la modificación al Artículo 376 de la Ley General de Salud que regula y establece las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo otorga los registros sanitarios, documento correspondiente a la autorización que la Secretaría de Salud otorga para la fabricación y comercialización de un medicamento que ha mostrado con pruebas científicas su seguridad, calidad y eficacia. Por un error de técnica legislativa se generaron graves consecuencias legales, pues se omitieron los artículos transitorios que fijarían la obligación y el plazo para que la autoridad regulatoria, COFEPRIS, publicara en el Diario Oficial de la Federación los reglamentos, los lineamientos y los formatos, para poder realizar la renovación de los registros sanitarios para medicamentos que ahora se exigían con dicha modificación.

Originalmente el Artículo 376 de la Ley General de Salud establecía que los medicamentos alopáticos deberían tener un registro sanitario y que éste sería por tiempo indefinido. La modificación aprobada el 24 de septiembre del 2004 por el H. Congreso de la Unión extinguió los registros por tiempo indefinido con los que venía trabajando la Industria Farmacéutica en México y estableció que en adelante los registros sanitarios tienen solamente una vigencia de cinco años renovables a juicio de la Secretaría de Salud.

El dictamen legislativo que aprobó dicha modificación argumentó que dado que México suscribió un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, era propicio "homologar" las practicas de México con las de esos dos países, pero los legisladores que emitieron dicho Dictamen de reforma al Art. 376 de la Ley General de Salud ignoraron que en Estados Unidos y Canadá las autorizaciones sanitarias para la fabricación de medicamentos son por tiempo indefinido y solamente en aquellos casos de reportes de fármaco bajo vigilancia por efectos adversos o de toxicidad los medicamentos son suspendidos de manera temporal o retirados en forma absoluta.





En esas circunstancias, la ausencia de un marco reglamentario integral y definitivo, con Lineamientos y Formatos para la integración de los expedientes que contienen requisitos esenciales -como son las pruebas de biocomparabilidad, bioequivalencia y biodisponibilidad-, colocó a la Industria Farmacéutica Nacional en un estado de absoluta incertidumbre jurídica ya que sin ser publicadas las disposiciones reglamentarias en el Diario Oficial de la Federación toda la reforma legislativa al Art. 376 se convertía en una ley de imposible cumplimiento.

Ante esta omisión la COFEPRIS, argumentó que la COFEMER lo había exentado de realizar el trámite de mejora regulatoria, que permitiría dar cumplimiento al reformado Art. 376 de la Ley General de Salud. La Industria Farmacéutica Nacional y la propia COFEPRIS resultaron afectadas al no ser expedidos a tiempo dos anteproyectos regulatorios que fueron detenidos desde el 2008 por COFEPRIS, denominados:

— Acuerdo por el que se instituye el procedimiento para la atención de solicitudes de verificación sanitaria para certificación de buenas prácticas de fabricación de fármacos, medicamentos y otros insumos para la salud en establecimientos ubicados en México y en el extranjero para registro, prórroga de registro o para otros fines.

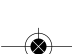
— Lineamientos para la renovación de registros sanitarios.

Para el caso del primer anteproyecto, el 02 de enero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones del Reglamento de Insumos para la Salud, donde se establecía entre otras cosas, un nuevo requisito para la prórroga de registro sanitario: el Certificado de Buenas Prácticas de Fabricación del Fármaco, expedido por la Secretaría o por la autoridad competente del país de origen y en caso de que no se tuvieran acuerdos celebrados con ese país, se podría verificar el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación. Este requisito no sólo fue obligatorio para las solicitudes de prórroga, sino también lo era para nuevos registros.

En ese decreto de 2008, el Artículo Cuarto Transitorio estableció que la autoridad publicaría en el Diario Oficial de la Federación el procedimiento para realizar las visitas sanitarias de verificación (Visitas In Situ) previstas en dicho Reglamento, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación del Decreto, por lo que en cumplimiento a ese artículo, el 05 de Marzo de 2008, apareció en COFEMER la Manifestación de Impacto Regulatorio al anteproyecto titulado: "Procedimiento para la atención de solicitudes de verificación sanitaria para la certificación de buenas prácticas de fabricación de fármacos, medicamentos y otros insumos para la salud en establecimientos ubicados en México y en el extranjero para registro, prórroga de registro, o para otros fines".

Este procedimiento nunca fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, quedando inconcluso con un Dictamen Total No Final de fecha 07 de ju-





lio de 2009 por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), solicitando a COFEPRIS que diera respuesta e hiciera modificaciones, mismas que la COFEPRIS no desahogó.

El 19 de junio de 2009, el Diario Oficial de la Federación publicó el "Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios, así como los formatos que aplica la secretaría de salud, a través de la comisión federal para la protección contra riesgos sanitarios, inscritos en el registro federal de trámites y servicios de la comisión federal de mejora regulatoria". Dentro de los trámites y sus respectivos requisitos documentales y de información, dados a conocer apareció la siguiente homoclave:[1]

HOMOCLAVE: COFEPRIS-01-029

NOMBRE DEL TRÁMITE: SOLICITUD DE VISITA DE VERIFICACION SANITARIA PARA CERTIFICACION DE BUENAS PRACTICAS DE FABRICACION DE FARMACOS, MEDICAMENTOS Y OTROS INSUMOS PARA LA SALUD EN ESTABLECIMIENTOS UBICADOS EN MEXICO Y EN EL EXTRANJERO PARA EL OTORGAMIENTO O PRORROGA DEL REGISTRO SANITARIO POR LA COMISION FEDERAL PARA LA PROTECCION CONTRA RIESGOS SANITARIOS

FORMATO: SOLICITUDES

AFIRMATIVA FICTA O NEGATIVA FICTA: NO APLICA

TIEMPO DE ATENCIÓN: 20 DIAS PARA INDICAR FECHA DE VISITA

FUNDAMENTO LEGAL: ARTICULO 167 FRACCION VI, 170 FRACCION II, 190 BIS-1 FRACCION VI, 190 BIS-2 FRACCION III, 190 BIS-4, FRACCION II REGLAMENTO DE INSUMOS PARA LA SALUD

Dicho **Acuerdo de Trámites y Servicios** también pasó por COFEMER, sólo que a diferencia del Procedimiento para Visitas in Situ presentado anteriormente por COFEPRIS, nuevamente se eximió a la Secretaría de Salud de la presentación de la Manifestación de Impacto Regulatorio, toda vez que el anteproyecto no generaba costos de cumplimiento, ni restringía derechos o pres-

[1] Fuente: Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 2009.





taciones para los particulares. Los requisitos y el procedimiento para la verificación sanitaria de las Buenas Prácticas de Fabricación habían quedado resueltos con este Acuerdo, pero las Visitas In Situ tendrían un costo promedio por visita In Situ de $650,000.00 pesos M.N., además de un problema no contemplado: coordinar la visita de COFEPRIS con la programación de producción que había de realizarse en distintas plantas farmacéuticas en el mundo, en distintos idiomas y con distintas leyes.

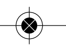
En lo que respecta a los lineamientos para la renovación de registros sanitarios, el 20 de abril de 2009, COFEMER finalmente dio a conocer la declaración de inexistencia de las pretendidas exenciones que COFEPRIS decía tener para no desahogar el trámite de mejora regulatoria y para NO PUBLICAR en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos y formatos para la renovación de los registros sanitarios que requiere la industria farmacéutica nacional para su funcionamiento.

La COFEMER hizo saber que en ningún momento había otorgado a la COFEPRIS tal exención de dar cumplimiento a las disposiciones que establecen los artículos 3º, 4º y 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que obligan a la COFEPRIS a sujetarse al proceso de consulta pública para la mejora regulatoria y a la indispensable publicación de los lineamientos y formatos en el Diario Oficial de la Federación para que puedan surtir efectos jurídicos. Es importante mencionar que la declaratoria de inexistencia emitida por la COFEMER mencionaba que el Anteproyecto denominado "Lineamientos para el trámite de prórroga de registro sanitario de medicamentos alopáticos, herbolarios y otros insumos para la salud" fue materia de respuesta el 14 de marzo de 2008 mediante el Oficio No. COFEME/ 08/0761, el cual consistió en la devolución a la COFEPRIS de su solicitud de exención a la Manifestación de Impacto Regulatorio sin que la hubiera vuelto a presentar.

Sin la aprobación de esas disposiciones regulatorias por parte de la COFEMER, el tiempo transcurrió, hasta que el 24 de mayo del 2009, 52 meses después, la COFEPRIS publicó en su página web un documento denominado "Lineamientos para la solicitud de prórroga de registros sanitarios de medicamentos alopáticos", lineamientos que carecían de legalidad por incumplimiento a lo que disponen los Artículos 3º, 4º y 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que no habían sido aprobados por la COFEMER ni publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las consecuencias de esa modificación a la ley, provocaron que debido a la ausencia de una reglamentación clara, la industria no contara con los elementos suficientes para integrar las solicitudes de renovación de sus registros, lo que demoró la presentación de las gestiones y fue hasta el 10 de septiembre del 2010 que se presentaron incompletas y de ellas se publicó una relación de solicitudes de registros sanitarios vigentes con un total de 8,461 medicamentos a renovarse, de los cuales hasta septiembre 10 solamente se habían renovado 2,442 y de estos 976 correspondían a laboratorios desconocidos.





El impacto económico para la industria fue devastador, se calculó que el costo de los estudios a realizarse de bioequivalencia y disolución, requisito básico para la renovación de registros tenían un costo promedio de 2 millones de pesos por registro, lo que implicaba una erogación para la industria de 16 mil 292 millones de pesos cada 5 años.

Aunado al aspecto económico, la industria se enfrentaba a una incapacidad de respuesta por parte de laboratorios de terceros autorizados por la COFEPRIS, para realizar los estudios requeridos, ya que sólo existían a esas fechas tres terceros autorizados.

El trasfondo de la modificación al Artículo 376 era obstaculizar el crecimiento de la oferta de medicamentos genéricos en el mercado, que estaban ya desplazando a los de patente por sus bajos precios que iban desde un 18% hasta un 85% menos.

Otro de los problemas que enfrentaría la Industria Farmacéutica Nacional, fue el 05 de agosto de 2008, cuando el Diario Oficial de la Federación publicó un Decreto que reformaba los artículos 168 y 170 del Reglamento de Insumos para la Salud (RIS). Esta reforma incluyó que así como los fabricantes nacionales requerían de licencia sanitaria para ser titulares del registro sanitario de un medicamento, los fabricantes extranjeros también deberían contar con licencia, certificado o documento que acreditara que la empresa estaba autorizada para fabricar medicamentos. Con ello, ya no era necesario tener una planta farmacéutica en México para poder comercializar medicamentos.

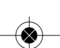
Uno de los antecedentes a esta modificación, fue el panel de controversia que presentaron El Salvador, Honduras y Guatemala contra México, pidiéndole trato nacional para la solicitud y obtención de registro sanitario de sus medicamentos, es decir, comercializar sus productos en territorio mexicano sin la necesidad de contar con una planta farmacéutica instalada en México.

El 29 de junio del año 2000, se suscribió el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala. En esa misma fecha, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI), firmó tres cartas dirigidas a sus homólogos de Guatemala, de Honduras, y El Salvador, técnicamente denominadas como las Cartas de Entendimiento (Cartas Paralelas), relacionadas con los procedimientos para otorgar el registro sanitario para bienes que lo requieran conforme con el capítulo XV, Medidas Relativas a la Normalización, del TLC México-Triángulo del Norte.

Dichas cartas plantearon un problema de origen: la inconstitucionalidad de esos acuerdos que no fueron hechos del conocimiento y consentimiento del Senado Mexicano al momento de aprobar dicho tratado. En la práctica, se pretendía que México adquiriera obligaciones comerciales internacionales mediante instrumentos firmados por el titular de SECOFI, que fueron ocultados a la Cámara de Senadores de México.

El 14 de diciembre de 2000, dicho Tratado fue aprobado por la Cámara de Senadores de México y el 14 de marzo de 2001 fue publicado en el Diario Oficial





de la Federación, pero nunca se hizo del conocimiento de los senadores mexicanos la existencia de esas cartas paralelas firmadas por el Secretario de SECOFI. Iniciada la controversia comercial, Guatemala y Honduras se retiraron de ese litigio en contra de México, por lo que el fallo arbitral final sólo favoreció a El Salvador.

En el curso de la controversia, el representante de El Salvador hizo valer como pruebas en contra de México, documentación interna consistente en minutas, memoranda y documentos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI). Entre los argumentos presentados por El Salvador ante el Tribunal, destacaba que por efectos del compromiso adquirido en las Cartas Paralelas, se invirtió la carga de la prueba, conforme a su argumentación de que El Salvador estaba exento de probar la incompatibilidad de una medida de derecho interno mexicano con las disposiciones del TLC, en la medida en que el compromiso adquirido por los Estados Unidos Mexicanos en las Cartas Paralelas suscritas el 29 de junio de 2000 era expreso y se encontraba sometido a un plazo, cuyo sólo transcurso sin que medien las reformas a las cuales se obligó el demandado, constituía en sí mismo prueba suficiente del incumplimiento por parte de los Estados Unidos Mexicanos.

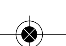
Para los miembros de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos (AMELAF), ese laudo arbitral era altamente cuestionable por lo que solicitaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores una explicación oficial sobre si tales Cartas Paralelas tenían valor legal como parte del Tratado. La respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue declararlas jurídicamente inexistentes, quedando con ello demostrada la artificiosa maniobra.

Por otra parte, el laudo en ninguna parte señalaba que debía realizarse una reforma a la Ley. El Informe Final del Tribunal fue emitido el 21 de agosto de 2006 y apareció publicado el viernes 1º de septiembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación. Fue hasta abril del 2011 y sin haber subsanado los problemas jurídicos legislativos que tenía el Artículo 376 desde su modificación y los graves problemas de suministro de medicamentos que se estaban dando en el mercado, que el Ejecutivo en turno substituyó al Comisionado de COFEPRIS en turno, a fin de poner orden en la Industria Farmacéutica Nacional.

Dentro de las primeras acciones del nuevo Comisionado y como una herramienta para incrementar el acceso a medicamentos eficaces, seguros, con calidad terapéutica y a un precio accesible, se dio a conocer el 05 de octubre de 2011 la "*Estrategia de Liberación de Genéricos para el ahorro de las familias mexicanas*", consistente en el otorgamiento de registros sanitarios a medicamentos cuyas patentes de principio activo habían vencido y que se empleaban como tratamientos esenciales y muchas veces caros para enfermedades crónico-degenerativas de alta prevalencia en el país. Es decir, el objetivo era abaratar los costos de los tratamientos médicos sin violar los derechos de propiedad intelectual.

En ese primer paquete, se otorgaron 19 registros sanitarios a medicamentos para tratar enfermedades como la Diabetes Mellitus tipo 2, colesterol alto y tumores malignos que ocasionan cánceres de páncreas avanzado y pulmonar. La





expectativa por parte de la COFEPRIS en ese primer paquete en 2011, era reducir los precios de los medicamentos innovadores entre 30% y 75%, representando ahorros para pacientes y el sector salud, calculado en 2 mil 590 millones de pesos.

Al primer paquete de genéricos, le sucedieron nueve paquetes más en un periodo de 29 meses, en el que se otorgaron registros sanitarios a medicamentos genéricos empleados en el tratamiento de otras enfermedades como: disfunción eréctil, esquizofrenia, epilepsia, hipertensión arterial, asma, Alzheimer, hepatitis B, VIH y diversos tipos de cáncer (próstata, mama, huesos).

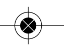
Dichos registros se autorizaron paulatinamente conforme venció su patente de principio activo, pero también se siguieron otorgando registros a medicamentos de fármacos liberados en paquetes anteriores, principalmente a registros de renovación.

Para 2014, la COFEPRIS había otorgado 261 registros sanitarios a medicamentos genéricos de 29 principios activos de los cuales, su patente ha vencido. De estas cifras, renovaciones y prórrogas, laboratorios afiliados a AMELAF han obtenido en total 50 nuevos registros sanitarios de medicamentos y 2 mil 325 registros sanitarios renovados a la fecha.

En marzo de 2014, la COFEPRIS informó que los precios de las versiones genéricas aprobadas habían disminuido en 67% en promedio, lo que significó ahorros estimados en 19 mil 165 millones de pesos para el consumidor, cifra mayor a la prevista en 2011, además de que el volumen de medicamentos genéricos que se consumían en México aumento de 54% a 84% en los últimos tres años, beneficiando la salud y economía de los pacientes. Como signo internacional de este cambio, el 2 de julio de 2012, en la ciudad de Washington, DC, la COFEPRIS fue reconocida como Autoridad Reguladora Nacional de Referencia Regional de Medicamentos y Productos Biológicos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), resultado de una rigurosa evaluación efectuada del 18 al 22 de junio de 2012 y que tuvo como finalidad conocer el nivel de desempeño de dicha autoridad sanitaria, respecto a las funciones básicas recomendadas por la Organización Panamericana de la Salud para garantizar la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos. La COFEPRIS obtuvo la máxima calificación (Nivel IV), la cual le fue entregada el 11 de julio del 2012.

En el segundo semestre del 2012, el proceso para la obtención de registros sanitarios de medicamentos experimentaría un cambio, mismo que de alguna manera impactaría a la Industria Farmacéutica Nacional.

Con fecha del 17 de septiembre de 2012, en el portal de COFEMER apareció publicada la solicitud por parte de la COFEPRIS para la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) al anteproyecto de 5 acuerdos de equivalencia para reconocer los requisitos solicitados, pruebas y procedimientos de evaluación realizados por agencias sanitarias internacionales y otorgar registros sanitarios de medicamentos alopáticos, argumentando lo siguiente: "El presente acuerdo no genera costos de cumplimiento para los particulares, ya que el fin primordial es simplificar el proceso de otorgamiento de registro sanitario a

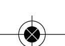


los medicamentos alopáticos que previamente ya han pasado por un proceso de registro en su país de origen y que ya cuentan con el mismo otorgado por la autoridad sanitaria de dicho país, lo anterior de conformidad con el artículo 161 Bis del RIS mismo que establece que la Secretaría de Salud podrá expedir disposiciones de carácter general que tengan por objeto reconocer que los requisitos, pruebas, procedimientos de evaluación y demás requerimientos solicitados por las autoridades sanitarias extranjeras para permitir en sus respectivos países la venta, distribución y uso de los Insumos a que se refiere el Reglamento de Insumos para la Salud, son equivalentes a los que la Ley General de Salud, el Reglamento de Insumos para la Salud y demás disposiciones aplicables exigen para garantizar la calidad, seguridad y eficacia que deben satisfacer dichos insumos para obtener su registro sanitario en el país".

Sin embargo los acuerdos de equivalencia propuestos no contenían una reciprocidad con reconocimiento a los otorgados por las autoridades de salud de México. Un día después a la presentación de la solicitud de COFEPRIS, aparecerían en el portal de COFEMER tres documentos de posición apoyando los acuerdos, para aparentar que se había dado cumplimiento a la ley en lo relativo al período de consulta pública. Las comunicaciones fueron presentadas por sectores integrantes de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica, A.C. (AMIIF), representando a la industria farmacéutica transnacional, que se beneficiaba con esa medida y la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos, A.C. ANAFAM, que estaba constituida por laboratorios farmacéuticos nacionales, principalmente fabricantes de genéricos y por laboratorios transnacionales fabricantes de genéricos.

El 20 de septiembre de 2012, tres días después de la publicación del anteproyecto, la COFEMER dio respuesta a COFEPRIS eximiendo a la Secretaría de Salud de presentar la Manifestación de Impacto Regulatorio correspondiente "toda vez que éste no generaba costos de cumplimiento ni restringía derechos o prestaciones para los particulares". Finalmente, el 05 de octubre de 2012 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los cinco acuerdos por los cuales se reconocen como equivalentes los requisitos para obtención de registro sanitario de medicamentos alopáticos de fabricación nacional o extranjera, los requisitos solicitados, pruebas y procedimientos de evaluación realizados por las siguientes agencias sanitarias:

- Agencia Suiza para Productos Terapéuticos-Swissmedic.
- Ministerio de Salud de Canadá (Health Canada).
- Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos de América (FDA, por sus siglas en inglés).
- Comisión Europea (Agencia Europea de Medicamentos, EMA).
- Administración de Productos Terapéuticos de Australia (TGA, por sus siglas en inglés).



Países como China, Japón, Corea y la India no se consideraron dentro de dichos acuerdos, aunque son importantes proveedores de fármacos a nivel mundial. El 22 de noviembre de 2012, se publicaron 5 acuerdos más, cada uno con las mismas agencias del acuerdo del mes de octubre, pero éstos eran aplicables a los requisitos para obtención de registro sanitario de vacunas, hemoderivados y medicamentos biotecnológicos, también sin reciprocidad a México. El procedimiento en COFEMER para la exención de la MIR, fue similar al del los acuerdos publicados a principios de octubre de 2012 y el 25 de octubre de ese mismo año, la COFEPRIS solicitó la exención de la MIR para el anteproyecto. Al día siguiente, se presentaron dos comentarios de particulares apoyando los acuerdos: AMIIF y CANIFARMA, pero en está ocasión ya no participó ANAFAM. Finalmente, el 30 de octubre, cinco días después de la publicación del anteproyecto, la COFEMER dio respuesta a COFEPRIS eximiendo nuevamente a la Secretaría de Salud de presentar la MIR correspondiente y eliminando la consulta pública.

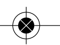
Al respecto de este procedimiento, con fecha del 08 de noviembre de 2012, AMELAF se pronunció ante la COFEMER, dejando claro que con estos acuerdos se le estaban otorgando facilidades a los fabricantes extranjeros de medicamentos con moléculas nuevas y con ello, reforzándose también la eliminación del requisito de planta, mientras que subsistían los plazos de respuesta más largos y otras barreras regulatorias no justificadas para los fabricantes mexicanos de medicamentos. Además de que las agencias sanitarias o ministerios de salud de los países mencionados en los acuerdos, no reconocían los registros sanitarios de medicamentos otorgados por la COFEPRIS para comercializar en sus países los medicamentos fabricados y registrados en México.

El 27 de noviembre de 2012, AMELAF recibió respuesta de COFEMER, en la que se limitó a señalar que el escrito que la Asociación envió se incorporó a los respectivos expedientes y que se había dado estricto cumplimiento a lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

III. La industria farmacéutica nacional en el marco del TPP

El 30 de septiembre del 2012 la Oficina del Representante de Tratados de los Estados Unidos de Norte América, emitió en Washington, D.C., el "Reporte 2012 Special 301" donde planteó la necesidad de exigir que México suscribiera un compromiso para la Protección de Datos Clínicos en materia de productos farmacéuticos; lo cual representó el principio de la estrategia de los Estados Unidos de Norte América para impulsar la entrada de México al Tratado Trans-Pacífico (TPP); intención que se confirmaría en la reunión bilateral entre México y Estados Unidos celebrada en el marco de la Cumbre de





Líderes del G-20 en Los Cabos, Baja California Sur, del 18 al 19 de junio del 2012, en la que los países que negociaban formalmente el Acuerdo del TPP extendieran la invitación formal para que México se sumara a las negociaciones de dicha iniciativa.

El 4 de septiembre de 2013, los dos organismos representantes de la industria farmacéutica estadounidense, PHARMA (PHARMACEUTICAL RESEARCH AND MANUFACTURERS OF AMERICA) y BIO (BIOTECNOLOGYC INDUSTRIES ORGANIZATION) enviaron a la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos de Norte América (USTR) dos comunicaciones manifestando su interés y propuesta para que México fuera incluido en el TPP y poder revisar concretamente tres capítulos esenciales que desean modificar:

— LA PROTECCION DE DATOS
— LA APLICACIÓN EFECTIVA DE PATENTES
— LA NO RESTAURACION DEL TERMINO DE PATENTES

En el caso de los Derechos de Propiedad Intelectual, la posición de la Industria Farmacéutica Nacional encabezada por AMELAF fue en el sentido de que México ha sido absolutamente respetuoso de los Derechos de Propiedad Intelectual y por lo tanto resulta inaceptable introducir nuevas formas de patentabilidad en conocimientos que no son innovadores y que por limitar y restringir al interés público deberían rechazarse.

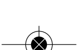
En lo referente a la protección de datos el estándar más alto que México había negociado en materia de Protección de Datos se encuentra en el Artículo 1711 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que cualquier ampliación jurídica que transmutara la confidencialidad por la exclusividad de datos debía de considerarse como una forma artificial de extender el plazo de la vigencia de las patentes de medicamentos y de otros insumos para la salud. Otro de los temas que pretende introducir el TPP es la confirmación y oficialización de la vinculación de patentes de medicamentos con registros sanitarios que ya el 19 de septiembre del 2003 México, mediante Decreto Presidencial había establecido.

A través de su capítulo 12 de "Propiedad Intelectual", el TPP pretende, entre otros, los siguientes objetivos:

— Bajar los estándares de patentabilidad.- Algunos países prohíben o limitan patentar nuevas formas de medicamentos ya existentes, proceso conocido como "evergreening" (perennización), porque mantiene los precios de los medicamentos elevados y retrasa la disponibilidad de medicamentos genéricos más accesibles.

— Patentar métodos médicos.- Tales medidas podrían incrementar la responsabilidad legal y médica, los costos de la práctica médica y reducir el acceso a procedimientos médicos básicos.





— Prohibir procedimientos de oposición previas a la concesión de patentes.- Restringir la oposición previa a la concesión hace más caro y complicado oponerse a patentes débiles o inválidas.

— Exclusividad de datos.- La exclusividad de datos concede estatus de monopolio diferencial a los medicamentos, aún cuando las patentes ya no aplican o existen, dando a las grandes compañías farmacéuticas una nueva forma de mantener los precios elevados por más tiempo y posponer aún más la competencia de los genéricos.

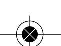
— Ampliación del período de duración de las patentes.- Los años extras añadidos a la patente, son años en los que el dueño de la patente puede mantener una posición de monopolio y continuar imponiendo precios artificiales elevados al medicamento, sin competencia de los genéricos.

— La vinculación de patentes.- La vinculación de patentes no sólo retrasa la competencia de los genéricos, sino que también puede debilitar el uso de licencias obligatorias y burlar los procesos normales de disputa de patentes en el sistema judicial.

— Exigencias de nuevas formas de observancia de la Propiedad Intelectual.- Incrementa el riesgo de interrupciones arbitrarias y retrasos en el flujo del comercio legítimo de medicamentos genéricos y limita la capacidad del sistema judicial para equilibrar los intereses comerciales y de salud pública en las disputas de patentes.

De aceptar México estás pretensiones tendrían consecuencias negativas en los programas de salud del sector social e impactaría la economía popular de manera severa.





*Jesús Flores Ayala**

El Sector del Acero durante los veinte años del TLCAN: una mirada en el tiempo

SUMARIO: I. Introducción. II. Período 1994 – 2000: la industria sin la presencia de China. III. Periodo 2001-2004: la industria con la presencia de China como importador neto. IV. Período 2005 – 2014: La industria con la presencia de China como exportador neto y potencia mundial. V. Evaluación.

I. Introducción

Para el sector acero de México, Estados Unidos y Canadá, el Tratado de América del Norte (TLCAN) ha sido una oportunidad para crear instancias de información y discusión que han permitido acordar una agenda regional que cumpla con tres objetivos: (1) entender que temas explican la competitividad de la industria, (2) identificar la agenda de temas, oportunidades y riesgos de la región con respecto al resto del mundo, (3) identificar la agenda intrarregional que facilite y mejore el comercio e inversión.

Estas instancias son el Consejo del Acero de Norteamérica (*North America Steel Council* – NASC), y el Comité de Comercio del Acero de Norte América (*North America Steel Trade Committee*- NASTC).

El NASC es una mesa que reúne a los Directivos (CEO´s) de las principales empresas de acero localizadas en los tres países. Fue creada hace más de 20 años. Durante ese período se ha reunido tres veces por año. El NASTC es una instancia que reúne a representantes de las oficinas de comercio de los tres gobiernos y representantes de las tres industrias. Fue creado hace 10 años y se reúne dos veces al año.

* Especialista en la Industria del Acero.



Ambas instancias son un ejemplo. Sus líderes han logrado privilegiar: primero el respeto a principios de ética y transparencia en los negocios; y segundo a las prácticas de formalidad en el establecimiento de las agendas, el respeto a las ideas y el seguimiento de los temas. Tercero, el poder construir una agenda con temas de interés común. Ambos grupos han sido una oportunidad para trabajar juntos.

Ello ha permitido que el mundo del acero sea identificado y reconocido como el Nafta Steel Group (NSG). La experiencia vivida por el NSG durante estos más de 20 años ha sido muy rica por los cambios que ha enfrentado el mundo del acero. Por lo tanto este artículo busca relacionar los principales desafíos vividos durante este período de tiempo en el NSG, esto con el objetivo de entender la problemática actual del sector y los desafíos que existen para el futuro de la industria regional.

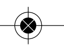
Para ello el análisis temporal se dividirá en tres periodos: (1) 1994-2000; (2) 2001-2004; y (3) 2005-2014. Merece destacar que al primer período sobresale porque la dimensión de China no era tan grande como lo es ahora. El segundo refleja el período en que China ingresa a la OMC con la concesión de ser "economía de no mercado" por un período de 15 años y donde era importadora neta de acero. El tercer periodo sobresale porque China se vuelve en exportador neto de acero, multiplica por diez la capacidad de producción que tenía en el año 2000 y surge como una potencia industrial.

II. Período 1994 – 2000: la industria sin la presencia de China

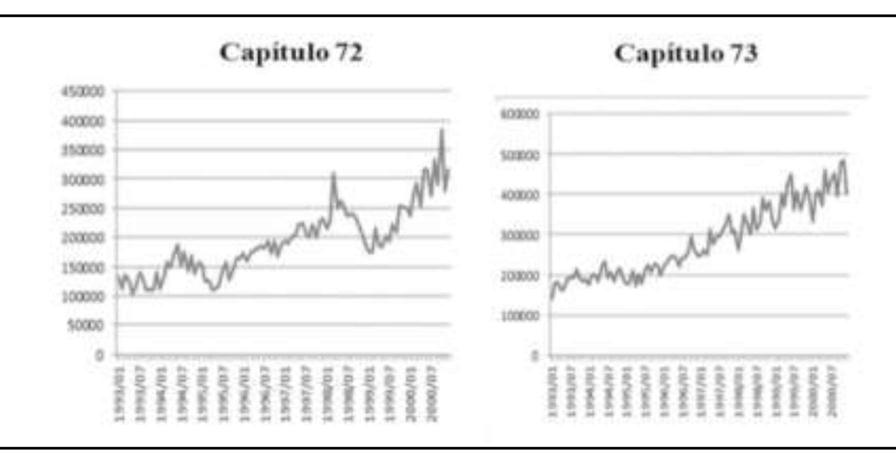
A fines de 1989 y principios de 1990 se iniciaron los trabajos para que México negociara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Dos años antes Canadá ya había negociado un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos; y se había firmado en 1988. Ello condujo a que sería mejor que los tres países definieran el objetivo de negociar un acuerdo para Norteamérica.

En 1990 dos empresas de acero de Monterrey optaron por acercarse al gremio empresarial del acero norteamericano. En Estados Unidos los dos principales gremios eran: La AISI (*American Iron and Steel Institute*) y la SMA (*Steel Manufacturers Association*). En esas primeras reuniones se habló del TLCAN, pero al final las instituciones buscaron ir más lejos al establecer principios de relacionamiento entre las industrias. Hay documentos de la AISI que constatan que en 1992 se efectuó la "*Greenbrier meeting*" donde se discutieron principios y objetivos de lo que se llamó el "*North America Steel Sector Agreement*" (NASSA) En ese sentido se establecía: (1) prohibir toda forma de apoyos de los gobiernos; (2) eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias; (3) eliminar las prácticas anticompetitivas; (4) discutir las leyes sobre prácticas desleales; y (5) discutir las implicaciones internacionales de la agenda de trabajo. En Abril de 1993 se crea el NASC (*North America Steel Council*)





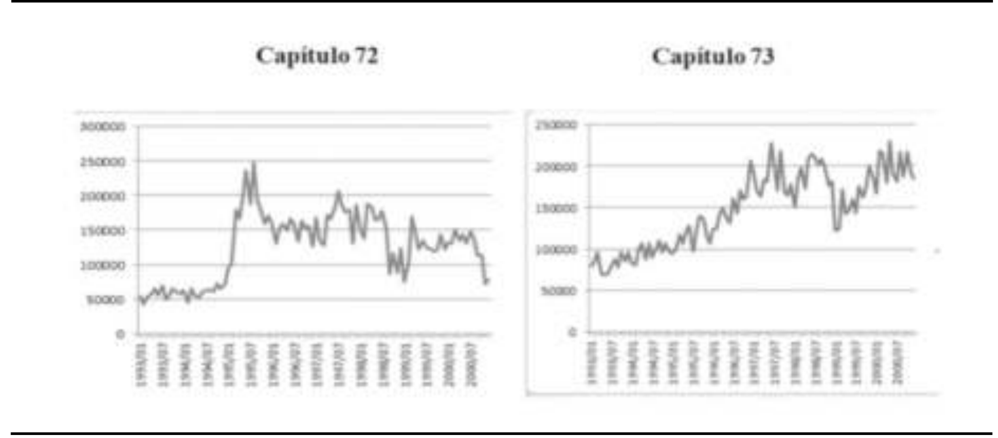
Gráfica 1
Importaciones de acero 1993 – 2000
(miles de dólares)



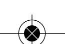
Fuente: INEGI.

La Gráfica 1 muestran que en el período 1994 – 2000 las importaciones se duplicaron. En el capítulo 72 se observa que las importaciones reflejan dos crisis: La de 1995 y de 1998. (Nota: El análisis gráfico corresponde a los flujos totales de importaciones y exportaciones).

Gráfica 2
Exportaciones de acero 1993 – 2000
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

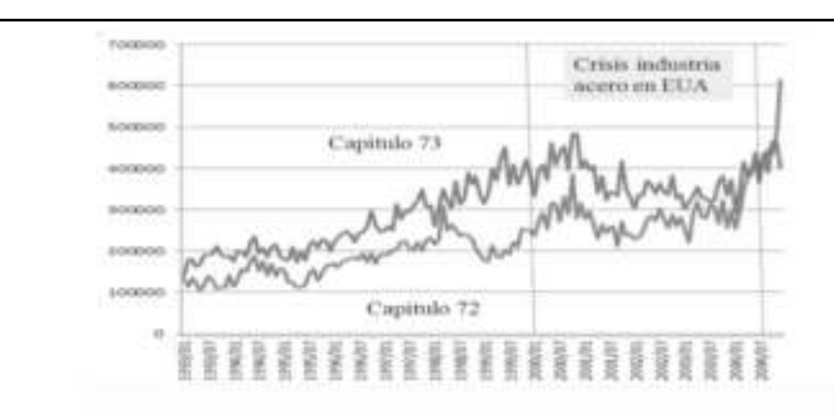


En la Gráfica 2 se aprecia el comportamiento que tuvieron las exportaciones de acero. Las del capítulo 72 afectadas por la crisis de 1995 y 1998. En cambio se duplicaron las del capítulo 73.

III. Período 2001 – 2004: la industria con la presencia de China como importador neto

En el año 2001 China ingresa a la OMC. Para ello negocia y firma su Protocolo de Adhesión a la OMC. El cual incluyo que China podría transitar 15 años como "economía no de mercado". Con ello se inició un periodo de transformación de la industria siderúrgica mundial. En esta etapa China era importador neto de acero. Por lo tanto los efectos se irían manifestando gradualmente. Sobre todo a través del uso de sus empresas de Estado.

Gráfica 3
Importaciones de acero, 1993 – 2004
(miles de dólares)



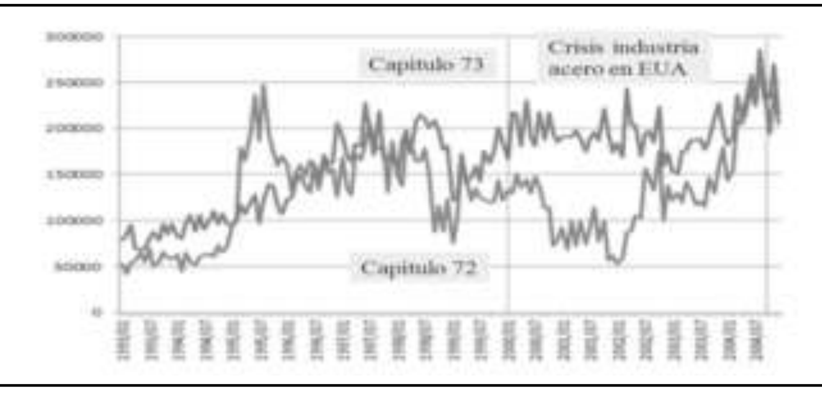
Fuente: INEGI.

Por otra parte en los Estados Unidos sucedía otro cambio estructural. Este fue la crisis en la que cayó la industria del acero de los Estados Unidos donde una gran mayoría de sus empresas siderúrgicas entraron en proceso de bancarrota. Varias fueron las causas. Las más relevantes: exceso de capacidad, falta de competitividad y un muy alto número de compromisos laborales que no eran financiables. Bajo estas condiciones, el Gobierno de los Estados Unidos aplicó la medida de salvaguarda conocida como la 201. México y Canadá quedaron excluidos al ser socios del



TLCAN. Esta fue una importante prueba. Aunque en la etapa previa a la crisis (año 2000), la industria de los Estados Unidos promovió casos *antidumping* en contra de la industria del acero de México. Ello implicó que se establecieran paneles en la OMC y en TLCAN bajo el capítulo XIX. México ganó ambos procesos y un Panel TLCAN demandó la conclusión de las medidas. Esta fue otra prueba.

Gráfica 4
Exportaciones de acero 1993 – 2004
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

En la Gráfica 3 se aprecia que en este período las importaciones se mantuvieron sin crecimiento. En la Gráfica 4 se observa que las exportaciones del capítulo 72 se empezaron a reactivar y las del 73 mantuvieron el nivel de representar más del doble del nivel que existía el inicio del TLCAN.

En este contexto se crea el NASTC (North America Steel Trade Committee) donde participan los gobiernos e industrias del acero de Estados Unidos, México y Canadá.

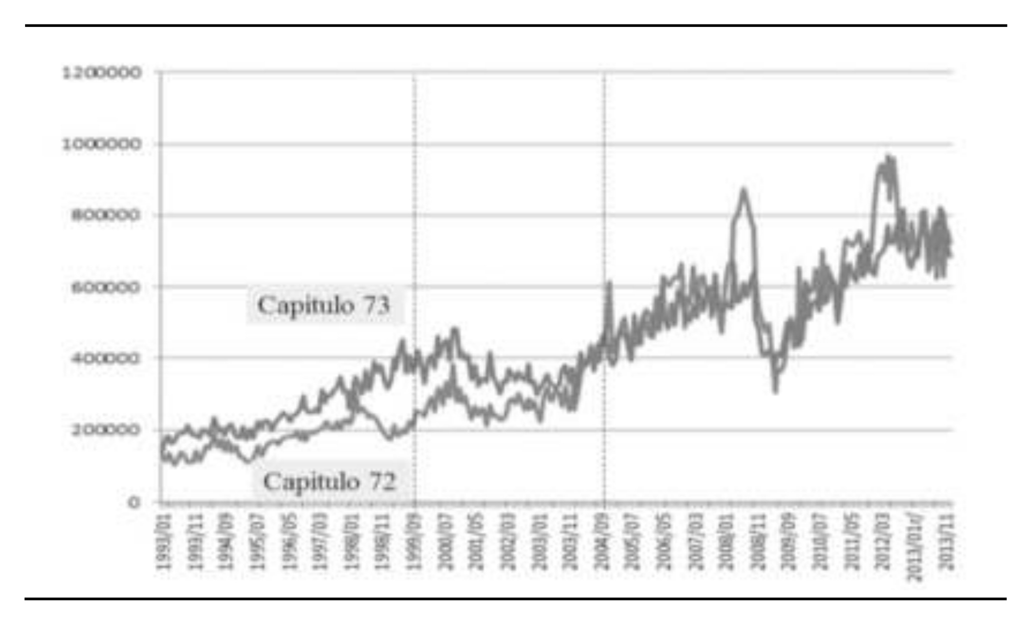
IV. Período 2005 – 2014: la industria con la presencia de China como exportador neto y potencia mundial

A partir del año 2005 China empieza a mostrar su estrategia: utilizar al sector acero como palanca de desarrollo. Esto se hace a través de: (1) operar con empresas de estado; (2) justificar la creación de capacidades de producción de dimensiones extraordinarias; (3) el uso de subsidios; (4) el uso de políticas de condonación de impuestos para productos de acero con valor agregado; y (5) la exportación a precios muy por debajo de los de mercado.



Ello provocó que China se volviera exportador neto de acero con volúmenes enormes y a precios a la mitad de los del mercado internacional. Sin embargo, lo más relevante fue su política de privilegiar la incorporación del acero a precios muy atractivos en la exportación de bienes con alto contenido de acero.

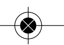
Gráfica 5
Importaciones de acero, 1993 – 2014
(miles de dólares, cifras mensuales)



Fuente: INEGI.

Ante la crisis de la industria y el surgimiento de China como potencia, en paralelo se inicia a nivel mundial un proceso de "consolidación". De esta manera surge en Occidente un proceso de adquisiciones y fusiones donde prevalecen los más competitivos, pero a la vez en un contexto cada vez mayor de empresas de Estado en Asia. Ello también se refleja en México. La industria siderúrgica de México se transforma y se consolida en un número reducido de productores que puedan enfrentar y competir en el nuevo entorno mundial.

En Estados Unidos surge una oleada de casos *antidumping* y de subsidios. China litiga e incluso en algunos casos pone en aprietos al sistema de prácticas desleales de los Estados Unidos. En este período en México hubo muy pocos casos. En gran parte de ello es resultado de que el Gobierno de México eleva el estándar de inicio y del proceso.



Gráfica 6
Exportaciones de acero, 1993 – 2014
(miles de dólares)



Fuente: INEGI.

En el 2008-2009 surge la crisis financiera mundial. Ello se refleja en la industria en forma muy severa. En México esta situación se agrava porque por razones de política económica, se decide efectuar una desgravación unilateral a cero con los países con los que México no tiene tratado de libre comercio.

En este período muchos temas han sido objeto de debate y de hallazgo en el NASTC. Algunos ejemplos son:

— Política de Manufactura y la cadena de valor.
— La empresas de Estado y su efecto de distorsión a los mercados.
— China y el fin de la transición como economía de no-mercado. Limitaciones para estar en posibilidades de operar como economía de mercado.
— Energía como factor de competitividad regional.
— Triangulación. Facilitación del comercio y fraude aduanero.
— Negociaciones internacionales y coordinación de posturas para el sector.
— Exceso de capacidad y el riesgo de que exista otra crisis en el sector acero al privilegiar políticas de empleo y no de competitividad.



V. Evaluación

En los 20 años del TLCAN las importaciones siderúrgicas de México se han casi multiplicado por 4 veces. Mientras que las exportaciones del capítulo 73 se multiplicaron por 5 veces y las del capítulo 72 se han multiplicado por 3 veces. Esto a pesar de las diversas crisis que han existido en estos 20 años. Por lo tanto es evidente el impulso en materia de crecimiento de los flujos de comercio.

Haría falta ahora hacer un análisis similar de lo que ha sucedido en los Estados Unidos y como es el posicionamiento de la industria mexicana en ese mercado y también los cambios que haya podido tener el posicionamiento de los socios TLCAN en el mercado mexicano. Queda claro que en ambos casos Asia juega ahora un papel más protagonista.

Además una evaluación del sector acero durante estos 20 años que han transcurrido tendría que destacar los temas siguientes:

— El TLCAN ha permitido e impulsado la transformación de la industria del acero de México en lo global. En este sentido el acceso al mercado de los Estados Unidos ha sido un factor muy relevante para la atracción de inversiones.

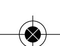
— La industria ha logrado mantener una mesa de directores de las industrias de los tres países que se reúne 3 veces al año con una agenda regional.

— La industria también ha logrado mantener la mesa donde participan los tres gobiernos y las tres industrias que se reúne dos veces al año con una agenda de tres capítulos: competitividad, agenda externa y agenda intra–TLCAN.

— La industria de los tres países ha logrado coordinar posiciones en materia de negociaciones internacionales.

— Ahora los desafíos son: (1) precisar en cómo avanzar en la integración que permita fortalecer la posición de competitividad de la industria; (2) en perfeccionar las políticas que permitan el crecimiento exponencial de la cadena de valor del acero; y (3) en perfeccionar los procesos aduaneros que permitan no afectar negativamente los flujos de comercio.

El presente documento tiene la limitación de no efectuar un análisis por país de origen. Las cifras disponibles imponen una restricción. Por lo tanto se deberá proceder a profundizar el análisis con un enfoque como el propuesto.



*Ernesto López Rojas**

El sector del autotransporte en la era TLCAN: resultados y perspectivas

SUMARIO: I. Introducción. II. El servicio de autotransporte de carga. III. Retos. IV. Perspectivas.

Introducción

La vecindad de tres países que conforman América del Norte y la importancia que representa la región en la economía mundial estimada en un 26%, dio como resultado cambios significativos para los procesos de integración y globalización en la zona, en los que México no podía quedar rezagado, situación que dio origen a la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o (TLCAN).

— El TLCAN, es un acuerdo regido por el Derecho Internacional firmado por los Estados Unidos de Norteamérica (Estados Unidos), Canadá y México, que tuvo como objetivos principales los siguientes:

— Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los países parte.

— Promover condiciones de competencia en la zona de libre comercio.

— Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de los Estados parte, y

— Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

* Exdirector Jurídico de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR).





En materia de autotransporte transfronterizo de carga, se convino entre los países en comento la apertura gradual en lo que respecta a servicios e inversión, entendiéndose por éste, el transporte de carga internacional entre dos puntos: esto es, de un país al territorio del otro y en el caso de México, se reservó para sus nacionales el transporte de carga denominado doméstico o de cabotaje, el cual se genera de un punto a otro dentro del territorio mexicano. De esta forma, también se concibió por lo que corresponde a las inversiones que no podían directa ni indirectamente participar en empresas que proporcionen servicio de transporte de carga doméstica.

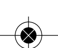
Estas determinaciones derivadas del TLCAN no quedaron lo suficientemente claras ni en el Tratado ni en la legislación mexicana atendiendo además a la moratoria que ha impuesto en forma unilateral los Estados Unidos, lo cual ha sido materia de falta de cumplimiento respecto de lo pactado.

Han transcurrido veinte años desde la entrada en vigor del TLCAN y a pesar de la liberalización que en el mismo se pactó en materia de Transporte Terrestre Transfronterizo, la realidad que ha imperado en este tema, es totalmente discordante con el acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Es por ello, que en este estudio se realizará un análisis de los principales acontecimientos y obstáculos que se han enfrentado, su impacto y repercusiones en los resultados y perspectivas proyectados en el TLCAN. En la misma tesitura, la evaluación que se hace de este tema, concluye con una serie de recomendaciones que en opinión de su autor y dada la experiencia y el análisis de diversos tratadistas y de los propios autotransportistas mexicanos a través de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR), serán factores importantes para proponer condiciones de equidad, que den respuesta a una apertura y facilitación de las fronteras entre México y Estados Unidos, permitiendo mejores condiciones para el traslado de mercancías y productos, omitiendo comentarios en relación con Canadá, toda vez, que durante el lapso de tiempo transcurrido poco se ha avanzado en el tema.

La evolución que ha traído consigo la globalización, ha transformado el entorno de las naciones con gran rapidez, rebasando en la mayoría de los casos el aspecto normativo de cada país, lo que ha ocasionado la existencia de disposiciones legales no coincidentes entre sí y que en atención a la celebración de los Tratados que se suscriben, ha sido necesario adecuar el marco normativo de cada país y esto ha traído consigo serias dificultades para diseñar e implementar políticas públicas aceptables en cada sector y que a la fecha para el caso de México, no son claras y suficientes para permitir una adecuada coordinación de servicios de transporte.

Uno de los objetivos fundamentales del Tratado, es facilitar los intercambios y el comercio en términos de equidad para cada una de las naciones parte. Sin embargo, no siempre tienen cabida los aspectos igualitarios de trato nacional y menos aún para el caso concreto. El espíritu original del TLCAN en materia del libre tránsito internacional de unidades, ante la diferencia de asimetrías de cada uno de los países, ha ocasionado poco avance en relación a lo pactado.





Para el caso de México, el TLCAN constituyó una herramienta fundamental para incrementar en lo general el comercio exterior, para fortalecer el intercambio con el mercado norteamericano y si bien es cierto, que a partir de su implementación ha propiciado un mecanismo de apertura que era necesario reflejar, hay sectores como el caso del autotransporte que se han visto afectados por falta de condiciones de equidad con relación a los Estados Unidos, y no obstante que se han establecido diversas acciones, mismas que han servido como paliativos para simular un cumplimiento a lo establecido.

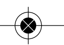
Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el intercambio y comercio entre México y Estados Unidos principalmente, se haya interrumpido o se haya afectado a causa de la implementación del TLCAN, ya que los flujos de mercancía que se transportan principalmente entre estos países, llegan a sus destinos en forma correcta y en todo caso lo que habría que impulsar son acciones que permitan mayor fluidez para los cruces y las revisiones de carácter aduanal, situaciones que a la fecha, si bien es cierto se han ido mejorando, aún distan de ser las óptimas para un mayor intercambio.

Así también, según los comentarios que emitieron los propios negociadores del TLCAN el rubro del autotransporte entró a la negociación casi al finalizar ésta, ya que este tipo de servicio no era un tema que estuviera contemplado dentro de la materia del tratado, y fue la presión de la industria del transporte que se dedica a la paquetería en los Estados Unidos, la que influyó para que ese sector fuera incluido dentro del TLCAN. Lo anterior, a pesar de la oposición del Sindicato de Transportistas de los Estados Unidos, denominados "los teamsters", situación que dio como resultado que la industria del transporte nacional se viera impactada por cambios significativos, tomando en consideración que este sector, llevaba veinte años en crecimiento, esto es, a partir de la década de los setenta, y a pesar de la gradualidad en la apertura convenida, tanto en materia de servicios como de inversión.

Un factor que ha influido en la falta de entendimiento, lo constituye el alcance del término denominado "carga internacional" o "carga de origen", al conceptuarlo como todo producto o bien, que hasta en tanto no llegue a su consumidor final, que venga de otro país y que se introduzca a territorio nacional, por ese simple hecho es carga internacional y debe ser materia según algunos analistas del TLCAN de transporte internacional, independientemente del lugar en donde se encuentren las unidades vehiculares en su traslado dentro del territorio nacional.

Además, influyó en gran medida para la falta de implementación del Tratado el equiparar según nuestra legislación el servicio de carga con el de mensajería y paquetería, hecho que durante 18 años no tuvo regulación, toda vez que durante ese tiempo no se emitió el Reglamento en dónde se establecieran las diferencias existentes entre ambos servicios, situación que propició en México una inadecuada operación de los mismos, ya que a través de empresas extranjeras con inversión total, prestan servicios que corresponden propiamente al de carga nacional y no al de paquetería.





Algunos otros aspectos que también se han presentado ante la falta de claridad de la Legislación Mexicana, ha sido el relativo al arrendamiento de unidades motrices y de arrastre en territorio nacional, en dónde se permite el 100% de inversión extranjera, para que a través de esta figura empresas extranjeras aparenten la operación de servicios de cargas de transporte doméstico dentro del territorio nacional, independientemente del aspecto correspondiente a la inversión neutra, como otro mecanismo de simulación, situaciones que han propiciado un descontento y una falta de igualdad en el cumplimiento del TLCAN.

Finalmente, la legislación mexicana poco se ha ocupado en los últimos 20 años, de precisar en leyes, reglamentos y normas oficiales el marco regulatorio derivado del TLCAN en materia de transporte terrestre y en particular del autotransporte de carga y como se ha dicho, más han contribuido los acuerdos entre los propios transportistas para el intercambio de carga que los efectos positivos del TLCAN.

II. El servicio de autotransporte de carga

Antecedentes

La actividad económica del Autotransporte de Carga, original mente se contempló en nuestro país como un servicio público que proporcionaba el Estado, sin embargo, dado que el citado servicio no tenía un carácter prioritario en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó delegar a los particulares la prestación del mismo a través del otorgamiento de concesiones. No obstante, por la dificultad para la implementación de su otorgamiento por medio de la declaración de necesidades, por ser un sector sumamente dinámico, se dio poco cumplimiento a esta disposición normativa.

El régimen de concesión al cual se sujetaba, sufrió una modificación en 1993, que coincidió con la implementación del TLCAN, por lo que a partir de ese año el servicio se desarrolla a través de permisos expedidos por parte de las autoridades competentes, esto es, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto de la Dirección General de Autotransporte Federal y las áreas desconcentradas competentes en las Entidades Federativas, por lo que corresponde a las vías generales de comunicación. Así también, hay un vacío en la legislación mexicana para regular tanto la expedición de permisos como la operación de los servicios transfronterizos.

Los primeros antecedentes de intercambio en materia de autotransporte se remontan al año de 1954, cuando se establece un programa de cruce entre México y los Estados Unidos de Norteamérica para que los vehículos de ambos países crucen la frontera y se internen exclusivamente dentro de la zo-

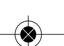
na fronteriza. Otro hecho que da pauta a un intercambio de mercancías y que impacta en el transporte en la zona fronteriza, lo fue la integración que comenzó a materializarse en 1965, cuando se estableció el programa de maquiladoras en el norte del país.

Así pues, el autotransporte de carga mexicano fue sujeto de autorizaciones otorgadas por parte de la Comisión Interestatal de Comercio (ICC), y en 1982 el Congreso de los Estados Unidos expidió la Ley de Reforma de la Regulación de Transporte, que imponía una moratoria de dos años para otorgar nuevos permisos al transporte mexicano, para entrar dentro de las zonas comerciales de las ciudades fronterizas de los Estados Unidos, mismos que en el año en cita, este país restringió el otorgamiento de este tipo de autorizaciones y posteriormente permitió la entrada, atendiendo al tipo de productos que se transportaban y a la necesidad del consumo por parte de los Estados Unidos, situación que no fue y no ha sido uniforme en todos los puntos fronterizos, ya que cada Estado Norteamericano impuso sus propias condiciones.

En las décadas de los setenta y ochenta, ante el intercambio de mercancías y ante la sustitución del vehículo torton y por el tráiler, en dónde el remolque y semirremolque fueron elementos fundamentales para el intercambio de mercancías, se permitió que en la línea fronteriza de las aduanas de México y Estados Unidos se estableciera el intercambio de remolques y semirremolques, a fin de que el tractor matriculado de cada uno de estos países los arrastrara hasta sus lugares de destino, dentro de los propios territorios. Esta forma de operación de los servicios de carga que se implementó, ha sido la herramienta fundamental para satisfacer todas las necesidades de transportación de carga que se han requerido en el comercio e intercambio de mercancías, situación que a la fecha sigue funcionando y constituye el modus operandi en dónde los transportistas de ambos países, han establecido sus propios convenios y permitido para el caso de México que el remolque o semirremolque con placas de Estados Unidos se interne a territorio nacional por un término de 30 días, trasladando exclusivamente mercancías de importación y exportación.

Otro antecedente, lo constituyó la adhesión por parte de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que implicó la repercusión de los principios del propio acuerdo, a las condiciones económicas generales que imperaban en México en ese momento, en donde se establecieron áreas de libre comercio.

En materia de cooperación, México apoyó la apertura al comercio transfronterizo, con la firma en 1990 del Memoranda de Entendimiento para Facilitar los Servicios de Fletamento y de Turismo en Autobús. A este acuerdo le siguieron otros como el de Reconocimiento y Validez de las Licencias Federales de Conductor y las Licencias Comerciales de Conductor, así como la incorporación de México a la Alianza de Seguridad para Vehículos Comerciales (CVSA) y la firma de un Memoranda sobre el Proceso de Planificación del Transporte Terrestre a ambos lados de la frontera.



Un aspecto a considerar debido a la falta oportuna de fluidez en los cruces fronterizos, se deriva fundamentalmente de las revisiones aduanales y no obstante que se ha dado solución parcial al cruce de las unidades, que consiste en que los tractores de ambos países dejan los remolques y semirremolques dentro de sus respectivas aduanas y una unidad motriz autorizada denominada "Transfer" los arrastra y cruza la línea fronteriza, para que posteriormente sean enganchadas por el tractor de cada uno de los países y trasladen la mercancía o bienes al lugar de destino dentro de cada uno de los territorios. Esta forma de operación como se ha dicho, ha servido como herramienta de solución, misma que ha sido materia de crítica por algunos sectores.

Clasificación y participación en el PIB

El Autotransporte de Carga se identifica en el Subsector 484 del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), el cual se subclasifica en dos grandes ramas Carga General y Carga Especializada, las cuales a su vez contemplan tanto el Autotransporte Terrestre Urbano como el Foráneo.

Así pues, la trascendencia del Autotransporte de Carga radica en el carácter estratégico que tiene para el desarrollo económico del país, al permitir la vinculación entre sectores y regiones al interior y exterior de México.

Lo anterior, puede verse reflejado en la participación que ese subsector aporta en el Producto Interno Bruto (PIB) del país, la cual se puede advertir en las cifras que aparecen en la Base de Datos en Línea de Estadísticas, que presenta información sobre el transporte y sus actividades relacionadas en Canadá, México y Estados Unidos, conocida como Base de Datos de Transporte de América del Norte, misma que puede ser consultada en la dirección electrónica http://nats.sct.gob.mx, en la que se muestra la información según actividad económica con la Base SCIAN (Miles de millones de dólares estadounidenses a precios corrientes). El PIB se refiere al Valor Agregado Bruto a precios básicos, incluye los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente para el total de la economía (Cuadro 1).

Como puede observarse, la participación del Autotransporte de Carga en el PIB del ejercicio 2012, representa un 3.04% de su total. Las actividades económicas que figuran, se presentan a nivel de sector y subsector de actividad económica de acuerdo a la versión correspondiente del SCIAN. La tabla de correspondencia entre este clasificador y el utilizado en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (INEGI).

Como se mencionó con antelación, el Autotransporte está relacionado directa o indirectamente con la mayor parte de las actividades económicas del país; generando dos millones de empleos a nivel nacional, del cual el 53% corresponde al autotransporte de carga de conformidad con las cifras del Sis-




tema de Cuentas Nacionales del INEGI. Aunque su importancia en cuanto a mano de obra es sobresaliente debido a los empleos indirectos que se generan y según los análisis, el número de empleos para este sector se duplica a cuatro millones a nivel nacional.

Cuadro 1

Industrias del SCIAN	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Correos y almacenamiento (48-49)	51.2	57.1	61	62.9	51.2	63.1	69.2	71.9
Aéreo (481)	1.6	1.8	1.8	2	1.8	2	2	2.1
Ferrocarril (482)	1.2	1.3	1.4	1.4	1.3	1.7	1.9	2
Transporte por agua (483)	0.6	0.7	0.8	0.9	0.6	0.7	0.7	0.8
Autotransporte de carga (484)	**22.6**	**26.4**	**28.1**	**29.2**	**22.8**	**29.5**	**32.8**	**34.8**
Terrestre de pasajeros, sin ferrocarril (485)	18.9	20	21.4	21.6	18.4	21.7	23.6	23.9
Transporte por ductos (486)	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7	0.6
Total Economía	**828.7**	**928.4**	**1003.1**	**1071.9**	**856.3**	**1007.1**	**1126.6**	**1145.3**

Fuente: http://nats.sct.gob.mx/espanol/documentacion-tecnica/documentacion-tecnica-1/dt-1-2-producto-interno- bruto-pib-segun-actividad-economica-naics-basis/#sthash.Gyr2trbI.dpuf

Marco regulatorio

El Estado goza de la potestad de regular las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas, las cuales quedan sujetas exclusivamente a los Poderes de la Federación, por lo que corresponde a las vías federales, ya que las Entidades Federativas, en particular, regulan el servicio de carga por lo que corresponde a las vías locales en su territorio. Derivado



de lo anterior, el Ejecutivo ejercita sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y corresponde a los aspectos de inversión extranjera regularlos a través de la Secretaría de Economía del país.

Así pues, el marco regulatorio en la materia en análisis es diverso y no preciso en cuanto al autotransporte transfronterizo e inversión. De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XVII, consigna lo que ya se refirió con antelación, en el sentido de que el servicio que se preste en la vías generales de comunicación queda reservado a la Federación para la emisión de leyes, por lo que corresponde a las Leyes Ordinarias, se rige a través de los siguientes preceptos: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley de Vías Generales de Comunicación y sus respectivos Reglamentos. Las Normas Oficiales y los Acuerdos también juegan un papel primordial, así como los Tratados Internacionales, entendiéndose por éstos los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional con la aprobación del Senado de la República.

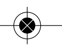
En el último de los rubros señalados y materia de este estudio, destaca el Tratado que entró en vigor en enero de 1994, denominado TLCAN. Al respecto vale la pena traer a colación que en ese momento las expectativas de crecimiento económico del sector eran amplias, pues en el mismo se establecían de forma expresa derechos y obligaciones que los tres países suscriptores (México, Estados Unidos y Canadá) debían acatar, en relación con el intercambio de mercancías y servicios, plazos específicos de desgravación entre las partes y para la adaptación de las nuevas circunstancias imperantes.

De acuerdo con nuestra Constitución, las leyes que expida el Congreso de la Unión y los Tratados aprobados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión (artículo 133). A su vez, la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, sólo hace un señalamiento para definir el autotransporte internacional de carga y lo precisa como el que opera de un país extranjero al territorio nacional o viceversa y se ajustará a los términos y condiciones previstos en los tratados internacionales (artículo 59). De esta forma, la Ley distingue los servicios nacionales de los internacionales por su origen y destino.

Por otra parte, en materia de inversión, la Ley de Inversión Extranjera regula las inversiones en nuestro país, señalando expresamente que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos y sociedades mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros, los servicios de carga dentro del territorio nacional (artículo 6, fracción I).

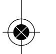
Los anteriores conceptos, son importantes para ubicar el contenido de la reserva para los nacionales, en cuanto al transporte doméstico o de cabotaje, los cuales quedaron diferenciados en la propia legislación y en el TLCAN. De esta forma, serán servicios nacionales los que tienen su origen y destino dentro del propio territorio y serán internacionales, los servicios con origen o destino fuera del territorio nacional.





Al respecto es importante considerar la opinión que han dado algunos tratadistas y autoridades al señalar que el autotransporte internacional de carga no se define por el origen y destino del servicio, sino por el origen de la carga. Bajo esta idea, sólo sería carga doméstica la que se produce y se consume dentro del territorio nacional y por excepción carga internacional sería toda aquella que proviene del extranjero y que se introduce al territorio nacional independientemente del lugar en que se encuentre. De esta forma el concepto de carga internacional, entra en contradicción con lo previsto en nuestra legislación. Estos planteamientos han sido susceptibles de vulnerar la reserva del cabotaje o transporte doméstico para los mexicanos, conforme a lo pactado en el TLCAN.

Acuerdos tomados en el TLCAN



Ahora bien, en el Capítulo XII del TLCAN, al cual se le denominó Comercio Transfronterizo de Servicios, se estableció que por éste debía entenderse la prestación de un servicio (a) del territorio de una Parte al territorio de otra Parte; (b) en territorio de una Parte, por personas de esa Parte, a personas de otra Parte; o (c) por un nacional de una Parte en territorio de otra Parte, en el que no se incluye la prestación de un servicio en el territorio de una Parte mediante una inversión, tal y como se encontraba definida en el Artículo 1139, "Inversión - Definiciones, en ese territorio".

En el TLCAN en materia de *Servicios* de autotransporte de carga se convino que:

— Tres años después de su firma, es decir desde el 18 de diciembre de 1995, México permitiría los servicios transfronterizos de y hacia los Estados de la frontera norte. (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas).

— Por su parte Estados Unidos permitiría los servicios transfronterizos de y hacia los Estados de su frontera sur (California, Arizona, Nuevo México y Texas).

— Seis años después de la entrada en vigor, es decir, el 1o de enero del año 2000 se permitirían los servicios transfronterizos de y hacia la totalidad del territorio mexicano.

— A su vez Estados Unidos autorizaría a las personas de México los servicios transfronterizos de y hacia todo su territorio.

Por su parte en materia de inversión se pactó:

— Los inversionistas extranjeros que participen en empresas mexicanas que presten servicios de transporte de carga internacional podrán tener directa o indirectamente la siguiente participación:

- 3 años a partir de la firma de este tratado, es decir desde el 18 de diciembre de 1995, hasta un 49% de inversión.
- 7 años después de la entrada en vigor del TLCAN hasta un 51% de inversión.
- 10 años después de la entrada en vigor del TLCAN, es decir. A partir del 1 de enero del 2004, hasta un 100% de inversión.

— En Estados Unidos, 3 años después de la firma las personas de México podrían invertir hasta el 100% en empresas Estadounidenses dedicadas al transporte de carga internacional.

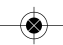
Incumplimiento de Estados Unidos de Norteamérica

Materia de análisis de este estudio lo constituye el hecho de que con la entrada en vigor del TLCAN en materia de Autotransporte no se modificó sustancialmente el intercambio de mercancías entre México y Estados Unidos, toda vez que hasta terminar el siglo XX se mantuvo el statu quo respecto de la operación de los servicios que se venían realizando hasta antes de 1994. Vale la pena señalar al respecto que la entrada en vigor del Tratado el 1 de enero de ese año, coincide con un levantamiento de inconformidad que se presenta en Chiapas, como un reflejo de la realidad nacional, respecto de los estándares de pobreza y marginación que se presentan en nuestro país. De esta forma, las condiciones de negociación fueron desiguales, por lo tanto dadas las particularidades de cada sector, ha propiciado que a 20 años de su vigencia no se hayan establecido condiciones favorables para su implementación conforme fue el espíritu original y tuvo que existir por parte de México una demanda de incumplimiento para propiciar que en cierta forma, el TLCAN que fue pactado, tuviera mejores beneficios que los que se habían presentado.

Desde el 18 de diciembre de 1995, los Estados Unidos impusieron de manera unilateral una moratoria tanto en materia de servicios como de inversión a los autotransportistas mexicanos, bajo los siguientes argumentos:

— La falta de seguridad de los vehículos mexicanos.
— La afectación a los salarios y al empleo de los operadores.
— Falta de homologación de la normatividad de ambos países.
— Ante este incumplimiento las autoridades mexicanas, y a petición principalmente del autotransporte organizado del país (CANACAR),





demandaron el incumplimiento y el trato discriminatorio de los Estados Unidos al no permitir la inversión ni procesar las solicitudes de transportistas mexicanos.

A su vez, el autotransporte organizado señaló que contrariamente al principio fundamental de reciprocidad, México sí autorizaba la entrada del capital extranjero a la actividad del autotransporte y fue hasta septiembre de 1998 cuando se solicita formalmente la integración de un panel arbitral para resolver la controversia. El panel resolvió al final en favor de México, en febrero del año 2001.

No se omite resaltar que las restricciones impuestas por parte de Estados Unidos, no derivan necesariamente del TLCAN, sino que también obedecen a las necesidades de su mercado, es decir, si alguno de los productos perecederos como lo son las hortalizas, principalmente en Estados Unidos tienen en demasía, no permiten que este tipo de productos entren en su territorio y por lo tanto restringen su introducción y conflictuan la operación de los servicios de autotransporte.

¿Qué señaló el Panel en relación a la resolución final?

— La negativa de Estados Unidos a procesar las solicitudes de mexicanos es un incumplimiento al TLCAN.

— Las insuficiencias del marco legal mexicano no justifican la moratoria.

— Estados Unidos, incumplió con el TLCAN al no permitir que los nacionales mexicanos invirtieran en empresas en ese país.

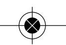
A su vez el Panel, emitió entre otras las siguientes recomendaciones:

— Que Estados Unidos lleve a cabo las acciones necesarias para que cumpla, tanto en materia de inversión como en servicios.

— Que Estados Unidos puede no tratar las solicitudes de mexicanos, exactamente de la misma forma que trata las peticiones de los canadienses y de sus propios nacionales.

— Que cada país es responsable de la operación segura en su territorio.

— Que puede ser razonable que un país, para que un prestador de servicios garantice el cumplimiento de sus normas, aplique a éste procedimientos distintos y deben ser de buena fe con una motivación legítima de seguridad.



— Y finalmente, que cada país pueda establecer el nivel de protección que considere adecuado para la seguridad en la prestación de los servicios.

La resolución final del Panel, fue emitida en febrero de 2001 y toda vez que se tenían 30 días para el cumplimiento de la misma, venció el 6 de marzo del mismo año. Pese a ello, fue hasta el mes de mayo del año en cita, cuando se publica en la *Federal Registrer* de los Estados Unidos, una propuesta de regulación para el acceso de los camiones mexicanos, con la cual se pretendió dar cumplimiento al TLCAN. Sin embargo, debe señalarse que la propuesta no adopta medidas sustanciales para que Estados Unidos cumpla en materia de inversión.

De esta forma, las reglas propuestas por Estados Unidos establecían requisitos de acuerdo al lugar en donde el transporte mexicano pretendiera ingresar, es decir, si dentro de las zonas comerciales de la línea fronteriza o hacia el interior de los Estados Unidos, imponiendo un sistema de monitoreo e inspección exhaustivo.

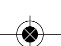
Dado el incumplimiento del TLCAN y ante la falta de apertura de servicios a territorio estadounidense, los dos gobiernos, establecieron acciones para dar lugar a un proyecto que denominaron "piloto" o "demostrativo".

Proyecto Piloto

Como consecuencia del incumplimiento al TLCAN y del resultado del panel de controversias aludido, los gobiernos de México y de Estados Unidos, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y su símil en Estados Unidos, pactaron un programa experimental que en sí no corresponde a lo convenido en el TLCAN, sino más bien, a establecer ciertas medidas de experimentación que dieran como resultado la posibilidad de avanzar en un programa de intercambio de unidades con la participación del sector autotransporte para dar cumplimiento a los compromisos contraídos.

En relación con lo anterior, en el año 2007 el entonces Presidente George Bush promovió el establecimiento del proyecto demostrativo de autotransporte transfronterizo, que consistía en ensayar una libre circulación restringida a 100 empresas de cada país y sometido a un riguroso escrutinio a fin de que los transportistas mexicanos garantizaran la seguridad dentro del territorio estadounidense. Este programa nuevamente fue materia de impugnación por los "Teamsters".

Así, el 30 de agosto de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo a través del cual el Gobierno de México, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgaría permisos a empresas norteamericanas para prestar el servicio de autotransporte transfronterizo entre ambos países. El servicio que se contempló era para carga general excluyendo materiales y residuos peligrosos, objetos voluminosos, valores,



grúas industriales, mensajería y paquetería, entre otros. Asimismo, se mantuvo la reserva de la carga doméstica para empresas mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Del análisis que se realiza al acuerdo anteriormente referido, se pueden advertir inconsistencias jurídicas entre las que destacan:

— El Proyecto Demostrativo no se encontraba contemplado en el TLCAN.
— La determinación final del Panel Internacional de Controversias no incluyó la figura de un Proyecto de esa naturaleza.
— La SCT únicamente contaba con atribuciones para expedir permisos a mexicanos o sociedades constituidas conforme a leyes nacionales.
— A su vez, el Gobierno Mexicano no adoptó medidas efectivas, a no ser, la suspensión de beneficios de efecto equivalente, lo que representó para los auto transportistas mexicanos una enorme desventaja competitiva, dado que por el contrario las empresas estadounidenses desde que entró en vigor el Tratado, tuvieron abiertas las puertas para realizar inversiones y tener presencia en el mercado nacional, no sólo en empresas de autotransporte, sino también como ya se dijo, a través de empresas de mensajería y paquetería, de arrendamiento de equipo y de empresas de servicios logísticos, sin dejar de señalar que la inversión neutra también constituyó una forma de simulación para la inversión extranjera.

Ante el reiterado incumplimiento, el gobierno mexicano solicitó la aplicación de la suspensión de beneficios en el marco del TLCAN y de esta forma el artículo 2019, dio pauta para que el Gobierno de México, aplicara la suspensión de beneficios de efecto equivalente a la parte demandada, mismo que fue cumplido pero no en el sector de autotransporte.

Así también, el 11 de marzo de 2009, el Congreso de Estados Unidos prohibió el uso de los fondos destinados al Proyecto Demostrativo. La negativa presupuestaria derivó en la cancelación de este proyecto, por lo que en marzo del mismo año, México aplicó medidas de represalia a 88 productos provenientes de ese país, las cuales llegaron a reflejarse en el establecimiento de aranceles hasta de 99 productos industriales y agrícolas provenientes de 43 estados, con lo cual, se estimó impactar un volumen de comercio de alrededor de 2 mil 500 millones de dólares.

En este tenor, el gobierno de México suspendió dichas medidas, derivado del acuerdo por el que se retomaba el proyecto demostrativo y permitiría a un transportista mexicano cruzar y operaren territorio de Estados Unidos, mismas que podrían ser restablecidas en caso de que ese país incumpliera el acuerdo sobre transporte.

Nuevamente, el 6 de julio de 2011, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Transporte de Estados Unidos (DOT), suscribieron un memorándum de entendimiento, dónde se acordó nuevamente dar vida a un programa piloto, a cambio de la eliminación gradual de la represalia. Con

la firma del Memorándum de Entendimiento, México acordó suspender de manera horizontal la mitad de los aranceles que impuso a los productos provenientes de Estados Unidos. Esta reducción comenzó a aplicarse el 8 de julio del 2011.

Este segundo programa piloto es considerado por el sector de Autotransporte Mexicano, como un programa sumamente restrictivo, lo que ha resultado en una participación muy baja, tanto de transportistas nacionales como de extranjeros, para adherirse al mismo y ha tenido una menor participación que el primer programa piloto.

A continuación, se presenta un informe de los transportistas que han participado en el programa cuya versión es al 19 de julio de 2013, cuyos antecedentes fueron obtenidos de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga.

Cuadro 2
Transportistas que participan en el Programa

	Empresas	Conductores	Vehículos	Cruces
Transportistas Estadounidenses	3	41	45	5,729
Transportistas Mexicanos	14	57	59	10,600
Total	17	98	104	16,329

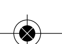
Es necesario precisar que independientemente de las acciones del programa piloto, ha existido un crecimiento paulatino del comercio entre México y Estados Unidos, en dónde el transporte mexicano ha dado respuesta a las necesidades existentes, a través del intercambio de remolques y semirremolques en la línea fronteriza, como ha quedado señalado anteriormente. Lo expuesto puede verse reflejado en el Cuadro 3.

III. Retos

La importancia del autotransporte en el caso de México y Estados Unidos, como se ha dicho, se debe al comercio entre estas dos naciones y se realiza actualmente en forma prioritaria por este modo de transporte.

A continuación, se procederá a enunciar un cúmulo de factores que han sido un obstáculo para abrir las puertas a lo convenido y parten de la revisión realizada a 20 años de vigencia del TLCAN, de la experiencia recabada,





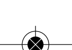
de la expectativa de una estrategia que tienda a superar los obstáculos encontrados, derivados primordialmente de la sujeción a intereses de Estados Unidos que deben quedar de lado; así como a nuestra realidad nacional, y que debe reflejar los resultados esperados, a través de condiciones y medidas que contribuyan a mejorar el tránsito de las mercancías y con ello la circulación de los vehículos, con total equidad y respeto entre los países parte, principalmente entre México y Estados Unidos, ya que en el caso de Canadá, aunque es signataria del tratado no existen a la fecha condiciones para que el transporte mexicano pueda llegar a Canadá y viceversa.

Cuadro 3
México: Balanza comercial de Transporte Carretero
(millones de dólares)

	1996	**2000**	**2005**	**2010**	**2011**	**2012**
Comercio total	**185469**	**340579**	**436053**	**599955**	**700218**	**741458**
Exportaciones	96000	166121	214233	298473	349376	370706
Importaciones	89469	174458	221820	301482	350842	370752
Transporte carretero balanza	**112009**	**209533**	**258864**	**335029**	**371404**	**399062**
Exportaciones	**56277**	**105951**	**136408**	**173493**	**193038**	**208605**
Importaciones	**55732**	**103582**	**122456**	**161536**	**178366**	**190456**
Otros modos, comercio total	**11469**	**18658**	**27073**	**21636**	**19970**	**19392**
Exportaciones	780	640	4444	9183	8283	8374
Importaciones	10689	18018	22629	12453	11687	11018

De forma enunciativa y no limitativa, se presentan algunos de los retos que se deben enfrentar en la relación bilateral, con base a los obstáculos que se han presentado, los cuales se deberán considerar para futuras negociaciones que tendrán que darse, a fin de buscar mejorar el flujo de mercancías, para lograr que México tenga un mejor desempeño comercial y económico con estándares mundiales. Lo anterior, tomando en consideración que las correcciones a las malas prácticas que se han suscitado, deberán resolverse con una participación responsable, inteligente y sobre todo democrática de cada uno de los interesados.





— Que se agilice la forma de cruce en la zona fronteriza, a fin de facilitar las revisiones aduanales y de seguridad, para que los camiones que llegan a la frontera desenganchen los remolques y semirremolques indistintamente en la aduana del país de destino y de esta forma sean arrastrados por el tractor de cada uno de los países y desalienten el servicio prestado por los "Transfers" como se realiza actualmente.

— Que se siga impulsando y alentando la celebración de alianzas y convenios, entre empresas mexicanas y norteamericanas, para el arrastre de remolques y semirremolques en cada uno de sus territorios.

— Fomentar la homologación de condiciones de fabricación de vehículos y reconversión energética, a través de normas oficiales, a fin de evitar restricción en el cruce, ya que las diferencias tecnológicas que se han presentado, han constituido una barrera más a la libre circulación.

— Los principios que rigen al TLCAN en cuanto al trato de nación más favorecida, deben ser prácticas regulatorias de observancia, a fin de evitar discriminaciones a los transportistas de cualquier país parte.

— Promover la integración de empresas transportistas de ambos países en el marco de un modelo de equidad y reciprocidad, será fundamental para la obtención de resultados, pues la cooperación y el buen entendimiento son factores fundamentales para avanzar en medidas que contribuyan a la facilitación de los cruces fronterizos.

— La adecuación de un marco jurídico en la legislación mexicana es fundamental para dar certeza jurídica al transporte nacional en relación al internacional, a fin de determinar con claridad y precisión los alcances de ambos servicios, sin dejar de reconocer lo pactado en el TLCAN, en particular lo relativo a la reserva, en relación al transporte doméstico para los nacionales de cada país y clarificar los alcances de la inversión extranjera en cada uno de los países parte.

— Determinar que los inversionistas de otra parte o sus inversiones, no podrán directa ni indirectamente participar en empresas que proporcionen servicios de transporte de carga doméstica. Para tal efecto, la regulación de la inversión extranjera, del servicio de mensajería y paquetería y de arrendamiento deberán ser claros en cuanto a su marco de operación, toda vez que estos últimos, sí permiten una inversión total de capital extranjero y son mecanismos de simulación para participar en el transporte doméstico.

— Los requisitos para la operación de los servicios son diametralmente diferentes, por lo que corresponde a la materia de seguros y responsabilidad civil,

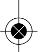
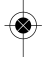


que se origina por la propia operación de los servicios y cuya actividad es muy proclive a que se presenten los siniestros, que generen las recomendaciones que permitan avanzar en la búsqueda de mecanismos que garanticen los daños, evitando acciones de extraterritorialidad que en ocasiones se adjudica el gobierno de Estados Unidos por hechos de esta naturaleza.

— Establecer medidas para garantizar el pago de las infracciones cuando los vehículos cruzan la frontera, a fin de evitar retención de las unidades o de los documentos.

— Una de las controversias que no se ha podido superar, es el alcance de lo que se ha determinado por "carga internacional", a fin de que una mercancía o producto que viene del extranjero al llegar a la zona fronteriza y sea internada a un territorio nacional, debe considerarse como carga doméstica para su traslado dentro del país, atendiendo al servicio de transporte.

— Las medidas de seguridad para determinados productos, como lo son los relativos a materias peligrosas, son fundamentales para el establecimiento de los cruces fronterizos, por lo cual, las normas que rijan la operación deben ser homólogas a fin de garantizar que éstos lleguen a sus lugares de destino.

— Una situación a superar será encontrar medidas que den certidumbre en los cruces fronterizos, relativos a problemas de emigración e inmigración que los pudieran afectar.

— Los países signantes están obligados a tratar las solicitudes de autorización de las empresas transportistas en servicios transfronterizos de la misma manera que el que le es otorgado a un nacional, a fin de cumplir con el compromiso de trato nacional.

— La capacitación y profesionalización de los operadores del autotransporte en cuanto a disposiciones de tránsito y reglas de operación de servicio, será fundamental para la facilitación de la conducción de unidades.

— El avance en la homologación de reglas de operación relativas a pesos y dimensiones, son básicas para armonizar las regulaciones en ambos países.

— Establecer un programa de seguridad en las carreteras a fin de prevenir ilícitos, servirá para garantizar el tránsito seguro como un factor fundamental de certeza en la operación de los servicios.

— Establecer condiciones para finiquitar las controversias de carácter legal que se han presentado, por parte de transportistas mexicanos en Estados Unidos





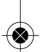
y a su vez las que se han planteado por aspectos ambientales y de seguridad en ese país.

— El congestionamiento de camiones que se presenta actualmente y retrasos por revisiones en el cruce fronterizo, debido principalmente a las regulaciones aduaneras, provoca que los servicios de carga en ocasiones no tengan oportunidad en sus entregas y afecten el costo del servicio.

— El desarrollo de una infraestructura dentro de los puentes fronterizos será esencial para agilizar los cruces de transporte y con ello también será necesario avanzar en el incremento de ejes carreteros para el caso de México, que permitan un mayor desplazamiento.

— La falta de una infraestructura en los puentes fronterizos para el estacionamiento de unidades se vuelve fundamental.

— Los incentivos al transporte nacional primordialmente de carácter financiero para sustituir unidades, es básico a fin de establecer reglas de competitividad en cuanto al tipo y modelo de unidades.



— La regionalización de las cargas de exportación en nuestro país, deberá estar vinculada al incremento del desarrollo de la infraestructura vial.

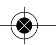
— Avanzar en cuanto a calidad y precio del combustible, por lo que deberán considerarse alternativas encaminadas al logro de este objetivo.

— La definición de criterios y costos por indemnización en cuanto a daños a las cargas, por pérdidas o averías, será fundamental en su determinación dada las diferencias en cuanto a responsabilidad civil.

— Fijación de criterios para la contratación de los servicios de autotransporte en el lugar de origen y las obligaciones del transportista hasta que la mercancía o el bien, sea entregado a su destinatario, lo que en México se conoce como "carta de porte".

— Desde el comienzo del tratado el Sindicato de Transportistas de Estados Unidos (teamsters), ha ejercido una enorme presión sobre el gobierno estadounidense, para impedir que se lleve a cabo la apertura pactada. Factor que ha llevado a los Estados Unidos a no cumplir de manera unilateral con sus compromisos, argumentando razones de seguridad. Situación que también ha llevado a demandas ante las cortes estadounidenses, pretextando afectaciones de carácter ambiental y de seguridad.





IV. Perspectivas

Es incuestionable que en la situación actual, cualquier propuesta relacionada con lo pactado, implicaría una enmienda al TLCAN, dado que éste prevé un esquema de apertura total, misma que como se ha señalado, ha sido imposible cumplir su objetivo original en los 20 años transcurridos. Así también, insistir en la continuación del programa piloto o demostrativo como está planteado, es incumplir con el tratado, independientemente de los resultados obtenidos a la fecha, ya que lo fundamental es no dañar la posición de México en la Región de América del Norte. Además, ante el mundo globalizado los signantes del Tratado deben dar una buena señal de vecindad en la competitividad, que de pauta a la convergencia de celebración de otros tratados que se avizoran como necesarios, ahora con la Comunidad Económica Europea y Asia-Pacifico.

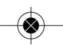
El planteamiento que se propone, es coincidente en cuanto a la evaluación de veinte años de experiencia en los diversos Foros que se habrán de celebrar, en los cuales será materia de análisis por parte de los especialistas y negociadores encontrar alternativas de solución, por lo cual son fundamentales los mecanismos que reduzcan las diferencias y para tal efecto se propone la implementación a corto plazo delo siguiente:

— *Adecuación necesaria.* Ante las experiencias recogidas en estos veinte años, las cuales han sido analizadas a lo largo del presente estudio, resulta imprescindible referir que la adecuación del TLCAN será necesaria en este sector, toda vez que como fue pactada es difícil su cumplimiento y por lo tanto es indispensable encontrar las formas y mecanismos que no alteren el intercambio de mercancías que se viene dando entre México y Estados Unidos.

— *Estaciones de Transferencia.* Su establecimiento a lo largo de la frontera México – Estados Unidos, para facilitar el transporte transfronterizo en lugares previamente determinados, es esencial para que los camiones crucen los puentes fronterizos de ambos países en forma ágil y oportuna, dejando los remolques y semiremolques con la carga en la zona comercial correspondiente, a fin de que éstos sean arrastrados por el tractor de cada país, y sea éste el que se encargue del traslado de los bienes a su destino y simultáneamente el tractor regrese con carga a su lugar de origen, con la finalidad de bajar costos y aprovechar al máximo su operación. Este sistema incrementaría la eficiencia y seguridad en la transferencia internacional de bienes y como consecuencia la competitividad de la región, sin dejar de considerar las revisiones de carácter aduanal y de seguridad que son básicas en el cruce fronterizo de mercancías.

— *Especialización de Empresas Transfronterizas.* En la medida en que se establezcan condiciones de equidad entre ambos países, se deberá incentivar que las





empresas que realicen servicios transfronterizos preponderantemente, desarrollen mecanismos alternativos que permitan el traslado de mercancías fuera de las zonas comerciales.

— *Inversión.* Que la participación de la inversión extranjera sólo esté enfocada al transporte transfronterizo, evitando formas de simulación y que la legislación sea clara y congruente con la reserva de la carga, como originalmente fue pactada en el TLCAN.



15 Ernesto Lopez_Maquetación 1 30/8/14 8:33 p.m. Página 355

IV. El TLCAN y América del Norte: ¿plataforma del desarrollo regional?

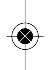


Robert A. Pastor †[*]

El futuro de México en América del Norte: su tercer desafío[**]

Sumario: I. Introducción. II. El renacimiento de América del Norte. III. Evaluando el TLCAN. IV. La Agenda de América del Norte. V. El tercer desafío. VI. Bibliografía.

I. Introducción



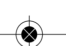
México inició su viaje a la independencia en 1810. Cien años más tarde, comenzó una lucha por la justicia social, y un siglo después - en 2010 – se encuentra en medio de un tercer desafío, definir a América del Norte y redefinirse a sí misma como una de las tres naciones soberanas de la región. Al igual que los dos viajes anteriores hacia la independencia y la revolución social, el camino hacia América del Norte probablemente sea largo e incierto, pero será de igual forma trascendental. Si tiene éxito, México se transformará no sólo a si misma y a la región, sino que también transformará al mundo, tan profundamente como cuando rompió las cadenas del colonialismo y dio sentido a la frase "justicia social".

A través de este ensayo discutiremos primeramente sobre la aparición de la idea revolucionaria de "América del Norte", evaluaremos el desempeño del Tratado de Libre Comercio (TLC), plataforma sobre la cual se ha construido una nueva región. Posteriormente esbozaremos una visión del futuro y los pasos que se necesitan para llegar a este.

* Profesor y Director fundador del Center for North American Studies de la American University.

** Lamentablemente el Dr. Robert Pastor falleció el 8 de enero de 2014. Sin embargo, ante su deseo de participar en esta obra, con fecha 17/9/2013 autorizó la inclusión en este libro de su artículo publicado por el IIJ en 2010, en la obra titulada "América del Norte en el Siglo XXI"; el cual se reproduce por su actualidad y en honor del Dr. Pastor.





II. El renacimiento de América del Norte

¿Hace cuanto tiempo que existe "la idea de América del Norte"? Al escuchar a los críticos de la cooperación norteamericana,[***] uno podría pensar que los tres países fueron hechos por el Creador de tal forma que sus fronteras interiores se encontraran en el Río Grande y en el paralelo 49.

De hecho, la historia comenzó hace unos 65 millones de años cuando un enorme asteroide de unos diez kilómetros de diámetro, que avanzaba por el espacio desde el comienzo de los tiempos a una velocidad de unos 96,500 kilómetros por hora, chocó con la punta norte de la península de Yucatán. Los contornos geográficos del nuevo continente fueron definidos por dicha explosión de 100 megatones y por la lenta aparición de las Montañas Rocosas que vació el continente del Mar de Bearpaw que previamente lo había dividido en dos largas y delgadas islas.

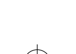
El código genético del continente se compone de capítulos geográficos, comerciales y tecnológicos que conectan a los tres países y de capítulos como el colonialismo europeo y el nacionalismo que dividen a la región. América del Norte es el producto de esta herencia contradictoria.

Cuando pensamos en la migración humana hacia América del Norte, por lo general comenzamos con el impresionante viaje de Cristóbal Colón en 1492, que; sin embargo, fue recibido por los herederos de los que llegaron miles de años antes provenientes en su mayoría de Eurasia. El nombre "América", por otra parte, no procede del explorador genovés, sino de un florentino llamado Américo Vespucio, cuya carta acerca de sus exploraciones del nuevo mundo llamó la atención de un impresor alemán, quien publicó un mapa en abril de 1507 con su nombre en el nuevo continente descubierto entre Europa y Asia. Treinta años más tarde, otro geógrafo, Gerardo Mercator, publicó un mapa que separaba al nuevo continente en dos y así nació la idea de "América del Norte," que era en realidad "Americae Paras Septentrionalis."

Los tres colonizadores europeos - España, Inglaterra y Francia – dieron forma a cada parte de América del Norte a su semejanza, pero la civilización indígena de México, que era tan avanzada como la europea en ese momento, ayudó a definir al país al menos tanto como lo hizo España. Los Estados Unidos de América fue el primero de los tres países en declarar su independencia, estableciendo firmemente los principios democráticos primeramente implantados por los colonos ingleses. El "grito" mexicano vino después, y sus instituciones reflejaron la estructura jerárquica del colonialismo español y del poder de la Iglesia, la oligarquía terrateniente y el ejército. Por último, Canadá, que se

*** A lo largo de este artículo, el término "norteamericano" se utiliza en su sentido más amplio, para referirse a la región de América del Norte y sus habitantes, no como sinónimo de estadounidense [N. de la T.].





encontraba conforme con ser parte de la madre patria en Inglaterra, se trasladó poco a poco a la independencia, comenzando con el establecimiento del Estado de Dominio en 1867.

Al comienzo del siglo XIX, México era la más rica de las tres entidades, y su población era mayor que la de los Estados Unidos; para principios del siglo XX, este último se había convertido en una de las más grandes potencias industriales del mundo, con una población de 75 millones de personas – casi seis veces mayor que la de México y quince veces la de Canadá. El creciente poder de los Estados Unidos llevó a México y a Canadá a buscar la manera de protegerse contra el coloso de en medio.

En 1985, cuando el primer ministro Brian Mulroney propuso un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, y en 1990, cuando el presidente de México, Carlos Salinas, propuso ampliar el acuerdo para incluir a México, el producto interno bruto de los Estados Unidos era veinte veces mayor que el de México y diez veces más grande que el de Canadá. La asimetría, ya sea basada en la riqueza o el poder, sigue siendo la característica definitoria de la relación de los tres estados de América del Norte, y la historia ha reforzado este desequilibrio. En contraste con Europa, donde sus guerras catastróficas impulsaron a los post-líderes de la Segunda Guerra Mundial a unificarse, América del Norte ha sido dividida por su historia y, concretamente, por la memoria de los conflictos del siglo XIX.

Seymour Martin Lipset escribe: "los estadounidenses no lo saben, pero los canadienses no pueden olvidar que dos naciones, y no una, fueron las que surgieron de la Revolución Americana". Estados Unidos emergió confiado y orgulloso de su revolución, y Canadá se definió en gran medida como "esa parte de la Norteamérica Británica que no apoyó la Revolución [estadounidense]" (Lipset, 1991). En 1812, los Estados Unidos intentaron sin éxito el anexo de Canadá, y el temor de que el formidable ejército de la Unión (1865) pudiera caminar hacia el norte para volver a intentar expulsar a los británicos, fue la razón principal por la cual los canadienses buscaron la independencia y por la qué los británicos la aceptaron en forma de Dominio bajo el Imperio Británico en 1867. Ambos juzgaron correctamente que era menos probable que los Estados Unidos iniciaran una guerra contra una Canadá independiente (Howlett, Netherton, & Ramesh, 1999).

Los canadienses se mantuvieron precavidos respecto a mantener una relación estrecha con los Estados Unidos. En 1911, el Primer Ministro de Canadá perdió una elección debido a la celebración de un acuerdo de libre comercio con el país vecino. Treinta y siete años más tarde, el Primer Ministro William Lyon McKenzie King se negó, en el último minuto a aprobar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, evidentemente temiendo un resultado político similar.

Después de haber perdido una guerra y un tercio de su territorio en el siglo XIX y tras haber sufrido varias intervenciones militares al comienzo del siglo XX, la desconfianza de México hacia los Estados Unidos fue más profunda que la

de Canadá. Debido a que era menos estable, próspero y democrático, México también cargó con un sentir más fuerte de inferioridad. Por esta razón, cualquier propuesta de los Estados Unidos para reducir las barreras comerciales o puestas a la inversión se enfrentó por lo general con un rechazo brusco, cuando los funcionarios se dignaban a responder.[1]

El fundamento de una relación más distante con los Estados Unidos fue claramente expresada por un joven intelectual de la década de 1980. "En el caso de dos naciones tan dispares en tamaño, poder y riqueza como México y los Estados Unidos", escribía Jorge G. Castañeda, "el peso de la superioridad económica puede ser aplastante y puede conducir a una pérdida permanente de los atributos importantes de la soberanía y la identidad cultural." Castañeda, quien se convertiría en Ministro de Relaciones Exteriores de México durante los dos primeros años de la administración de Vicente Fox (2000-02), creyó que la integración podría llevar a un "servilismo político en la política exterior y los asuntos internos, así como a un desvanecimiento progresivo de la hasta ahora vigorosa personalidad cultural del país." México, temía, podría llegar a ser "menos mexicano", y por lo tanto la mejor política exterior era mantener a Washington a distancia (Pastor & Castañeda, 1988).

Dada la historia y el desequilibrio en el poder, tal vez la única manera de llegar a un Tratado de Libre Comercio de América del Norte era que los vecinos de Estados Unidos llevaran la iniciativa. Por supuesto, eso fue lo que ocurrió, cuando Canadá comenzó la propuesta a mediados de la década de 1980. En la década de 1970, el Partido Liberal bajo Pierre Trudeau había dado al nacionalismo canadiense una ventaja que hizo que muchos ciudadanos estuvieran orgullosos y que otros se mantuvieran muy inquietos. Las elecciones nacionales de 1984 llevaron al Partido Progresista Conservador de Brian Mulroney al poder con una gran mayoría, y con la nueva creencia de que una estrategia más orientada a la exportación era esencial para la economía canadiense.

El presidente Ronald Reagan respondió positivamente a la propuesta de Mulroney para un tratado de libre comercio y ambos gobiernos negociaron y firmaron un acuerdo en 1988. En el mismo año, Mulroney ganó la reelección y el tratado de libre comercio se debatió acaloradamente con los Liberales, quienes se oponían firmemente.

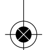
La transformación del libre comercio en México, liderada por su presidente Carlos Salinas, fue aún más sorprendente que el de Mulroney. México tenía una historia de nacionalismo defensivo, especialmente dirigido a su vecino, la cual siempre fue más estridente que la de Canadá. A mediados de la década de 1970 y a principios de 1980, México restringió fuertemente la inversión extranjera y aumentó el papel del Estado en la economía. Cuando la crisis de la

[1] En la década de 1970, la Administración del Presidente Carter propuso una serie de posibles acuerdos para minimizar las controversias comerciales, y Ronald Reagan, durante su campaña y su administración, también propuso un "Acuerdo de América del Norte," un tratado de libre comercio.




deuda amenazaba con la quiebra del país en 1982, sus líderes reevaluaron la estrategia de desarrollo y se embarcaron en una política orientada a la exportación. El gobierno impuso la disciplina fiscal, redujo fuertemente los aranceles y las limitaciones a la inversión extranjera y privatizó empresas estatales.

Cuando Salinas llegó al poder en diciembre de 1988, comprendió que el éxito de la economía mexicana dependía de si podría reducir su deuda y atraer grandes sumas de inversión privada. Fue primero a Europa Occidental, pero encontró a los gobiernos enfocados en ayudar a Europa del Este después del final de la Guerra Fría. Se fue posteriormente a Japón, pero los encontró muy prudentes en cuanto a desafiar a los EE.UU. en su vecindario. Meditó su siguiente paso, dándose cuenta de que la apertura de la economía mexicana en los últimos cinco años la había dejado vulnerable a los actos proteccionistas arbitrarios de los Estados Unidos, y que el Tratado de Libre Comercio Canadiense, que acaba de concluirse, había abordado esa preocupación. Por lo tanto, miró hacia Washington buscando un acuerdo de libre comercio y la llave que presumiblemente abriría la puerta de la inversión extranjera.[2]



El TLCAN se convirtió en el primer borrador de una constitución de América del Norte, pero se definió en términos muy estrechos y de tipo comercial. Su objetivo era eliminar todas las barreras al comercio y a la inversión, así como nivelar el terreno de juego en materia de adquisiciones, telecomunicaciones, banca, servicios y otros sectores (Pastor, 1993) (Hufbauer & Scott, 1993). Para asegurar el mercado, los tres gobiernos crearon un mecanismo de solución de controversias de vanguardia. En lugar de tratar de establecer una institución para la negociación de la reducción o la armonización de las políticas, como hizo la UE, el TLCAN seleccionó unos pocos sectores y armonizó las políticas. El acuerdo fue un mínimo que reflejó el temor de Canadá y México de ser dominados por los EE.UU. y la antipatía de este último hacia la burocracia y las organizaciones supranacionales. Se trataba de una "mano invisible", un marco liberal clásico, cuyo principal objetivo fue la eliminación de los obstáculos al comercio.

Al mismo tiempo, marcó un enfoque diferente de los tres países sobre la "idea de América del Norte". Con el fortalecimiento de la Unión Europea y el surgimiento de Asia como una región dinámica, los tres países de América del Norte tuvieron interés en crear una plataforma que pudiera competir con otras regiones. El doble beneficio del TLCAN fue que permitió que los países de la región repensaran, al mismo tiempo, sobre su lugar en el mundo y sobre la relación de cada uno con sus vecinos.

[2] Este resumen de los puntos de vista de Carlos Salinas sobre el comercio se deriva de las numerosas entrevistas que el autor tuvo con el ex Presidente de 1979 a 1994, y en particular durante el período 1989-1992, cuando su opinión sobre el TLCAN tomó forma.

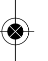




III. Evaluando el TLCAN

Existe una vasta literatura sobre las consecuencias del NAFTA, que refleja en gran medida el debate que lo precedió (Pastor, Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New, 2001. Hufbauer & Scott, 1993. Grayson, 1995. Orme, 1996). En una revisión inteligente del debate sobre el TLCAN, Sidney Weintraub muestra que muchos de los argumentos, tanto de los defensores como de los opositores, utilizan criterios similares – relacionados con la balanza de pagos o el aumento y la pérdida de puestos de trabajo. Weintraub argumenta persuasivamente que estos criterios son engañosos y que una evaluación más útil de los avances del TLCAN se basaría en su efecto sobre el comercio total, la productividad, la especialización intra-industrial, la competitividad industrial, los efectos ambientales y la construcción institucional (Weintraub, 1997).

Con respecto a los objetivos principales del TLCAN sobre el comercio y la inversión, el acuerdo ha sido un éxito rotundo. En 1993, los aranceles de México promediaron alrededor de un 10 por ciento, 2.5 veces los de los Estados Unidos. En 1999, los aranceles de México cayeron un 2 por ciento, mientras que las licencias de importación y otras barreras no arancelarias fueron eliminadas. Las barreras arancelarias sobre los productos agrícolas sensibles fueron retiradas en 2008.



Las tres economías se conectaron en mayor medida. Más empresas nacionales se convirtieron en norteamericanas, produciendo y comercializando sus productos en los tres países. Los primeros siete años del TLCAN constituyen el período de mayor expansión del comercio y de creación de empleo en los Estados Unidos. El Tratado no se merece el crédito por la totalidad o incluso por gran parte de este crecimiento en el empleo, pero sin duda no puede ser culpado por serias pérdidas de trabajo. En un análisis econométrico de los efectos del TLCAN, el Banco Mundial estimó que a causa del mismo, para el año 2002, el PIB per cápita de México fue de 4 a 5 por ciento mayor, sus exportaciones fueron 50 por ciento más altas y su inversión extranjera directa fue 40 por ciento más elevada (Lederman, Maloney, & Luis, 2005).

Dado que el tamaño de la economía de los EE.UU era mucho mayor, el efecto del TLCAN sobre este fue mucho menor y mucho más difícil de medir. Sin embargo, si uno se concentra sólo en el aspecto laboral, el empleo en los Estados Unidos aumentó de 110 millones en 1993 a 137 millones en 2006, mientras que en Canadá se elevó de 12.9 millones a 15.7 millones. La producción manufacturera de los EE.UU. ascendió en un 63% entre 1993 y 2006 (Schwab, 2008). El sector internacional de las tres economías se mantuvo en crecimiento y las empresas orientadas a la exportación pagaron salarios de 13 a16 por ciento más altos que el promedio nacional (Hufbauer & Scott, 1993).

Sobra decir que como el mercado se amplió y la competencia se hizo más intensa, hubo más ganadores y perdedores; pero como consumidores, to-

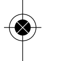



dos los norteamericanos se beneficiaron con más posibilidades de elección, mayor calidad y productos menos costosos.

El comercio fue más que triplicado, la inversión extranjera directa (IED) creció más de cinco veces y los temores de algunos canadienses y mexicanos de que Estados Unidos iba a comprar sus economías resultó ser falsa. A pesar del crecimiento de la IED, la participación de EE.UU. en México y Canadá disminuyó. Al mismo tiempo, Canadá y México se convirtieron en las dos principales fuentes de importación de energía en los Estados Unidos.

Las exportaciones intrarregionales como porcentaje del total de exportaciones – un índice de integración – aumentaron de aproximadamente el 30 por ciento en 1982 al 57 por ciento en 2001. Al igual que en la industria automotriz – que constituye casi el 40 por ciento del comercio norteamericano – la mayor parte de este intercambio es bien intraindustrial o intra-empresarial – otros dos indicadores de una economía cada vez más integrada. Es así como muchas industrias y empresas se han convertido verdaderamente en norteamericanas.

Hay además otros signos de integración. México fortaleció su legislación ambiental, y después de setenta y cinco años de gobierno de partido único, en el año 2000, un servicio electoral altamente profesional y capacitado en parte por autoridades electorales canadienses llevó a cabo una elección que se desarrolló de forma muy reñida. El resultado fue la aceptación sin precedentes del proceso y del resultado por parte de todos los partidos de México y por la comunidad internacional, lográndose una transferencia pacífica del poder. De hecho, la elección de México fue mucho más eficaz que la administrada en los Estados Unidos durante el mismo año (Pastor, Democracy and Elections in North America: What Can We Learn Form Our Neighborns?, 2004).



Los signatarios del TLCAN quisieron evitar intencionalmente el establecimiento de cualquier institución burocrática o supranacional. El núcleo del tratado era por lo tanto de aplicación directa o destinado a ser implementado por cada gobierno. Tanto la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ofrecen a los ciudadanos, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales una vía para presentar sus quejas. En el caso del contrato de trabajo, desde 1994, la Comisión recibió 23 quejas – 14 fueron dirigidas en contra de México, siete en contra de Estados Unidos, y dos en contra de Canadá (The Border Story – A North American Steel Industry Perspective, 2008. Commision for Labor Cooperation). Ambas Comisiones reflejan la cautela de sus gobiernos y nadie les ha criticado por ser demasiado agresivas o por tratar de forjar respuestas comunes sobre las cuestiones difíciles, como la contaminación en la frontera o los derechos laborales en la industria del vestido.

Durante la última década, México pasó de una economía dependiente del petróleo a una economía urbana basada en las exportaciones manufactureras. El impacto en Canadá también fue bastante pronunciado. El TLCAN profundizó su dependencia sobre el mercado de los EE.UU., pero también ayudó a





diversificar e internacionalizar su economía. El comercio de Canadá, como porcentaje de su PIB, aumentó de 52.4 por ciento en 1990 al 74.2 por ciento en 1999 – convirtiéndolo en el país más orientado al comercio dentro del G-7/8 (Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá , 1999).

En cuanto a los Estados Unidos, su comercio total como porcentaje del PIB aumentó en un 25 por ciento durante la década de 1990. Dado el tamaño de la economía de EE.UU. y el rápido crecimiento del mercado laboral en la década de 1990, los que predijeron la pérdida sustancial de puestos de trabajo estaban equivocados. Mientras que México y Canadá se volvieron más dependientes de Estados Unidos – llegando al 90 por ciento de su comercio y con las exportaciones representando el 35 por ciento de su PIB – Estados Unidos también se hizo más dependiente de sus países colindantes. Más de un tercio del total de su comercio lo lleva a cabo con sus dos vecinos.

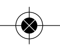
Una evaluación del TLCAN no debe limitarse sólo a los criterios comerciales y de inversión o a los acuerdos paralelos. Hay que ver al Tratado como el centro de un proceso único de integración social y económica, y como un esfuerzo por redefinir la relación entre los países avanzados y el país en desarrollo.

El flujo de personas, culturas, tradiciones culinarias, música y deportes a través de las dos fronteras se ha acelerado aún más que el comercio de bienes y servicios. En 1996, el primer destino para la mayoría de los turistas estadounidenses en el extranjero fue México; llegando a una cifra de 20 millones de personas. El segundo destino más popular para turistas estadounidenses fue Canadá; viajaron un total de 13 millones de personas. En 2003, tuvo lugar el mismo patrón, aunque menos estadounidenses viajaron al extranjero – de los cuales sólo 15.8 millones viajaron a México. De los millones de turistas que visitan los Estados Unidos cada año, la gran mayoría (20 millones) provienen de Canadá. La segunda fuente de turistas es México (7.5 millones en 1996 y 10 millones en 2003 (Crosette, 1998), (Fry, 1992) & (Chicago Council on Foreign Relations; CIDE; Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004)). Solamente en el año 2000, los turistas cruzaron las dos fronteras 500 millones de veces.

El impacto más profundo vino de aquellas personas que cruzaron y se quedaron. El Centro Pew calcula que había alrededor de 28.4 millones de mexicanos – que representan dos tercios de los 44 millones de hispanos – en los Estados Unidos en 2006. Casi dos tercios de ellos han llegado en las últimas dos décadas. (Pew Research Center's Hispanic Trends Project, 2006) Al menos 600,000 estadounidenses que viven en Canadá tuvieron derecho a votar en las elecciones de 2004 en EE.UU. – más de los votantes de seis estados de los Estados Unidos (Brautigam, 2004).

El aumento en el número de inmigrantes subestima su impacto social. Mientras que la población general de los Estados Unidos creció en un 13.2 por ciento en la última década del siglo XX, la población hispana aumentó 57.9 por ciento, y los mexicanos en un 52.9 por ciento. Alrededor del 30 por ciento de los inmigrantes que viven actualmente en los Estados Unidos son mexicanos (Mar-

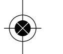




tin & Midgley, 2003). Aunque la mitad del número de hispanos viven en California y Texas, durante la última década, la población hispana de Oregón se duplicó; en Minnesota, se triplicó; en Georgia, se cuadruplicó; y en Carolina del Norte, se quintuplicó (Guzman, B.; U.S. Census Bureau; U.S. Department of Commerce, 2001).

Las remesas han jugado un papel cada vez más importante en la relación entre los mexicanos que viven en los Estados Unidos y sus familiares. Un informe del gobierno mexicano estima que los trabajadores mexicanos envían a sus familias unos 17 millones de dólares al día, y en el 2000, dichos envíos sumaron 6.2 mil millones de dólares –generando un total en la última década de 45 mil millones de dólares (Urrutia, 2000 y Ferriss, 2001). Una encuesta reveló que el 61 por ciento de los mexicanos tenían parientes viviendo fuera del país, sobre todo en los Estados Unidos, y el 21 por ciento de las remesas fueron recibidas de familiares que trabajan en los EE.UU. (Chicago Council on Foreign Relations; CIDE; Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004).

Los contornos de una nueva América del Norte son ahora visibles, y un signo de ello es la creciente literatura sobre la futura agenda para la región – más orientada a lo que el TLCAN omitió que a lo que incluyó. El presidente Vicente Fox presionó dicha agenda de forma más vigorosa a nivel gubernamental, sin embargo, el Parlamento canadiense, los institutos de investigación y muchos estudiosos estadounidenses han planteado asuntos y han formulado propuestas concretas sobre hacia donde debe ir América del Norte a partir de ahora (Fry, North American Economic Integration Policy Options, Policy Papers on the Americas Volume XIV, Study 8, 2003. Goldfarb, 2003. House of Commons of Canada, 2002 y Pastor, North America's Second Decade, 2004).



IV. La agenda de América del Norte

El comercio y las inversiones crecieron rápidamente de 1994 al 2001, y luego se desaceleraron y se detuvieron. Las restricciones sobre el tráfico fronterizo impuestas por los EE.UU. después del 11/S acrecentaron la tendencia a la baja. Si se mide el progreso mediante el examen del crecimiento del comercio, la reducción en los tiempos de espera en la frontera y el apoyo del público a la integración, el experimento de América del Norte alcanzó su punto máximo en 2001. El crecimiento del comercio en los años de Bush fue menos de la mitad del crecimiento de los siete años anteriores – 11.5% a 5.2% (Pastor, The North American Idea, 2011). Los tiempos de espera se incrementaron y la opinión pública en los tres países registró un deterioro progresivo durante la Administración Bush, en parte debido a que EE.UU. no cumplió con el TLCAN en temas de gran importancia para México y Canadá, como, por ejemplo, el transporte camionero y la madera blanda.

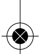




De hecho, la integración norteamericana se estancó en los años de Bush por las siguientes razones:

— En primer lugar, China se unió a la Organización Mundial de Comercio en 2001 y sus exportaciones a los tres países de América del Norte crecieron tan rápido que en 2007 superó a México como el segundo socio comercial de bienes y servicios de los Estados Unidos.

— En segundo lugar, el 11/S introdujo barreras del tamaño de esteroides en nuestras dos fronteras al llevarse a cabo más intensas inspecciones de seguridad. Un estudio de KPMG sobre la frontera entre Estados Unidos y Canadá reveló un aumento del 20 por ciento en la demora en los cruces de frontera hacia el sur y un aumento del 12 por ciento en los retrasos en los cruces hacia el norte desde el 11 de septiembre.



— En tercer lugar, ha habido muy poca inversión en infraestructura en las fronteras y casi ninguna en las carreteras que conectan a los tres países. Por lo tanto, las demoras son más largas y más costosas que antes del TLCAN. La industria siderúrgica ha estimado recientemente tiempos de espera para sus envíos de 5 a 6 horas, que dan como resultado un costo anual de $300 - $600 millones de dólares (The Border Story – A North American Steel Industry Perspective, 2008). Otro estudio estimó que los retrasos adicionales agregan un costo de 2.7 por ciento de las mercancías. (HDR, 2007).

— En cuarto lugar, las previsiones de las “reglas de origen” toman tanto tiempo que muchas empresas utilizan directamente la tarifa estándar, haciendo que el TLCAN carezca de sentido.

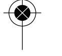
— Y, por último, los camiones no pueden cruzar la frontera con México. A pesar del mandato del TLCAN de 1995 para permitir que los camiones mexicanos cruzaran la frontera, los primeros camiones – empezando en 55 – cruzaron en marzo de 2008 bajo un proyecto piloto que finalmente fue detenido por el Congreso, provocando una respuesta por parte de México, de conformidad con una decisión de la Organización Mundial del Comercio. (Como punto de referencia, alrededor de 4.2 millones de camiones mexicanos llevan sus productos a la frontera cada año) (RTI International, 2007). Anualmente, más de 1,814 millones de kilogramos de frutas y verduras se colocan en camiones en el sur de Sonora. Cuando los camiones llegan al cruce fronterizo de Mariposa, el producto se descarga en un depósito para ser recuperado por otro camión, que se tarda unos ocho kilómetros en llevar el producto a Arizona, donde se descarga de nuevo en otro almacén y donde finalmente es recuperado por una compañía americana. Con 280



> mil camiones que vienen a este paso, es necesario pensar en la ineficiencia y el costo de las tres transferencias de productos frescos que se deben realizar para cruzar una frontera.

El comercio intra-regional entre los tres países de América del Norte, como un porcentaje de su comercio mundial, aumentó del 36 por ciento en 1986 al 46 por ciento en el año 2000. A partir de ese incremento, disminuyó de forma constante hasta alcanzar el 41 por ciento en 2007 (Pastor, The North American Idea, 2011). Las piezas de automóvil, por ejemplo, cruzan las fronteras ocho veces en el transcurso del montaje de un coche norteamericano. Con los sistemas de seguridad que se han añadido, con una infraestructura inadecuada y con la interrupción del transporte carretero proveniente de México, los costos de la transacción no sólo exceden los aranceles que fueron eliminados, sino que también son mucho mayores que las tarifas impuestas a los coches extranjeros que sólo tienen que entrar a los Estados Unidos una vez. Esto explica por qué la ventaja de América del Norte se ha convertido en una desventaja.

El Congreso aprobó la Iniciativa de Viaje del Hemisferio Occidental requiriendo a los ciudadanos de EE.UU., Canadá y otros a obtener pasaportes para cruzar la frontera sin apropiarse de los fondos para procesar más pasaportes. Por último, a pesar de que más de dos tercios del comercio de América del Norte cruza las fronteras por camión, y de que dicho comercio se ha triplicado, nuestros líderes han fracasado en la construcción de nuevas carreteras.



En marzo de 2005, un grupo de trabajo del Consejo de Relaciones Exteriores emitió un informe, llamado “Construyendo una Comunidad de América del Norte”, el cual se atrevía a señalar recomendaciones sobre la manera de acelerar la integración económica. Los tres líderes vieron dichas recomendaciones políticamente poco realistas o indeseables y en su lugar decidieron evitar el debate público y el Congreso, buscando mantener un bajo perfil y un bajo acercamiento corporativo y burocrático. De hecho, esta iniciativa despertó temores de que el gobierno y las grandes empresas se encontraban ocultando un gran plan para socavar la soberanía estadounidense y crear una “Unión Norteamericana (UNA)”. Las distintas conspiraciones vieron a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) como el camino a la perdición, y a la llamada super-autopista TLCAN como su corredor principal. Nadie propuso una Unión Norteamericana, que habría incluido a los tres países en una sola entidad, y los únicos que hablan acerca de esta idea son aquellos que la ven como una traición y se oponen a cualquier forma de cooperación con Canadá y México.

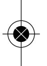
Una tormenta imperfecta transformó el debate sobre América del Norte. Desde la derecha llegó el temor cultural de ser invadidos por los inmigrantes mexicanos. Desde la izquierda llegó el temor económico relacionado a la pérdida de empleos debido a las prácticas comerciales desleales. Los presentadores conservadores de los talk-shows empujaron la tormenta hacia adelante con sus fuertes soplidos. Frente a sus ataques, el gobierno de Bush se quedó en silencio,



mandando a los críticos a su sitio web, el cual negaba los mitos sin argumentar a favor de América del Norte.

Es evidente que la estrategia bilateral-dual, gradual, silenciosa y comercial de la Administración Bush fracasó en promover la integración económica y una colaboración más estrecha entre los tres países. En su lugar, provocó una oposición nativista, pero también algunas preocupaciones legítimas. Fue un error permitir que los directores ejecutivos fueran los únicos asesores externos para la desregulación o la armonización de las normas restantes. La sociedad civil y los legisladores deben ser escuchados en estos temas, que se tratan menos de negocios que de cómo alcanzar las metas ambientales, laborales y sanitarias junto con nuestros vecinos. En segundo lugar, el libre comercio claramente no es suficiente. Los grupos que pagan el precio de una mayor competencia necesitan compartir los beneficios y deben tener una red de seguridad que incluya seguro salarial, ayuda para el ajuste comercial, asistencia educativa y asistencia sanitaria. El libre comercio tampoco es suficiente para permitir que México ingrese al primer mundo.

La estrategia bilateral dual (Estados Unidos-México; Estados Unidos-Canadá) tampoco esta funcionando. Exacerba la asimetría e incita a Washington a ignorar o a imponer su voluntad, ocasionando que Ottawa y la Ciudad de México se aparten o estén a la defensiva. Dado el desequilibrio de poder y riqueza, podría ser difícil de alcanzar una verdadera relación igualitaria, pero el interés a largo plazo de los tres países es construir instituciones que compensen dicho desequilibrio. La genialidad del Plan Marshall radicó en que Estados Unidos utilizó su poder no para un beneficio a corto plazo, sino para motivar la unificación de Europa. Se necesita de este tipo de habilidad política para ir más allá de los intereses privados y los objetivos corto placistas, así como para construir una América del Norte saludable.



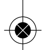
Hay otras razones para un acercamiento norteamericano. Si en lugar de dos gobiernos se sientan tres a la mesa, es más probable que se centren en las reglas, que en el poder; en los intereses nacionales y regionales en lugar de en los intereses de compañías o sindicatos específicos. En temas como el transporte y el medio ambiente, un diálogo tripartito podría conducir a la creación de planes para América del Norte. Incluso en temas fronterizos, los tres países podrían beneficiarse de la comparación de procedimientos y de prestarse los más efectivos.

Una estrategia para América del Norte necesita una visión basada en la sencilla premisa de que cada país se beneficia del éxito de sus vecinos y que cada uno se deteriora con los problemas o reveses de los otros. Siguiendo esta visión, parece lógico considerar un Fondo de Inversión para América del Norte, con el fin de reducir la disparidad de ingreso entre México y sus vecinos del norte. Sin tal visión, o con la visión de nuestros vecinos como el problema o parte de este, una propuesta de este tipo no tiene ningún tipo de posibilidad.

Los tres Jefes de Estado deben comprometerse a crear una nueva conciencia, una nueva manera de pensar acerca de sus vecinos y la agenda regional. Canadienses, estadounidenses y mexicanos podemos ser ciudadanos de nues-

tros países y "norteamericanos" al mismo tiempo, así como ser realzados por esta identidad dual. Para mitigar los peligros y expandir los beneficios de un mercado más integrado y menos regulado se requieren planes e instituciones continentales. El modelo de integración de América del Norte es diferente al de Europa; respeta más al mercado y desconfía en mayor medida de la burocracia. Es mucho más pragmático, pero se necesitan ciertas instituciones para proponer una agenda y diferentes propósitos regionales, para monitorear los avances y para lograr su cumplimiento.

Con esta visión, tenemos que imaginar una Norte América diferente. El primer paso es profundizar la integración económica mediante la eliminación de las costosas y engorroso reglas de origen, permitiendo que todos los bienes legales transiten a través de las fronteras. Para ello es necesario negociar una unión aduanera con un arancel externo común a los niveles más bajos. Esto no será fácil ya que hay otros acuerdos de libre comercio con los que habrá que reconciliarse; aún así no será tan difícil como el TLCAN, y hará que la economía de América del Norte sea más eficiente. Un pequeño paso, que podría tener un gran efecto económico, sería cumplir con el TLCAN y permitir que los camiones que cumplan con los certificados de seguridad transiten por los tres países, armonizando las regulaciones sobre el tamaño y peso de los mismos.



El segundo paso es asegurar nuestras fronteras y el perímetro continental. La mejor manera de lograrlo sería capacitando a los funcionarios canadienses, mexicanos y estadounidenses para que trabajen conjuntamente en las fronteras y en el perímetro, compartiendo información de inteligencia y eliminando la duplicación de las formas migratorias.

Otro reto es reducir la diferencia de ingreso que separa a México de sus vecinos del norte a través de la creación de un Fondo de Inversión para América del Norte. El fondo debe destinar 20 000 millones de dólares anuales para conectar el centro y el sur de México con los Estados Unidos a través de caminos, puertos y otras comunicaciones. Partiendo de la premisa de una Comunidad Norteamericana, los tres gobiernos deben comprometerse a disminuir la diferencia de ingreso y cada uno decidirá la mejor manera de contribuir a ese propósito. Dado que será el más beneficiado, México debería aportar la mitad del dinero para dicho fondo, así como realizar distintas reformas — por ejemplo, en materia fiscal, energética y laboral— con el fin de garantizar que los recursos se utilicen de manera eficaz. Estados Unidos contribuiría con el 40% de los recursos del fondo y Canadá con el 10%.

Desde la puesta en marcha del TLCAN, el norte de México ha crecido diez veces más rápido que el sur, debido a que está conectado con los mercados de Estados Unidos y Canadá. Podemos esperar 100 años a que el sur de México se ponga al corriente o podemos ayudar a acelerar su desarrollo, teniendo consecuencias positivas en la migración y demostrando al mundo desarrollado que el libre comercio y la inversión en infraestructura son la receta para entrar en el primer mundo.





Los tres líderes deben continuar llevando a cabo reuniones cumbre al menos una vez al año y deben establecer una Comisión para América del Norte, formada por líderes distinguidos – de la academia, la sociedad civil, las empresas, los trabajadores y los agricultores, con capacidad para realizar investigaciones independientes. La comisión deberá entregar propuestas a los tres líderes y monitorear el progreso de los acuerdos. Los líderes seguirían contando con el personal de sus respectivos gobiernos, pero responderían a una agenda regional, en lugar de a una agenda bilateral dual. La comisión debe desarrollar un Plan de Transporte e Infraestructura para América del Norte y debe crear también un plan para educar a los alumnos de los tres países sobre sus diferencias y sus semejanzas, así como sobre una visión compartida. De igual forma, será necesario diseñar otros planes acerca de temas de trabajo, agricultura, medio ambiente, energía, inmigración, tráfico de drogas y fronteras.

Con el fin de educar a una nueva generación de estudiantes para que piensen como ciudadanos de América del Norte, cada país debe comenzar por apoyar una docena de centros de estudios sobre la región –comparables a los "Title VI Centers" fundados por el Departamento de Educación de los Estados Unidos, a los Centros de Estudios de la Unión Europea establecidos en las tres países y a los Centros de Estudios Estadounidenses y Canadienses fundados por el gobierno de Canadá. Los tres gobiernos deben abrir una concurso para que las universidades compitan por dichos centros y cada uno de ellos deberá educar a los estudiantes, llevar a cabo investigaciones y promover el intercambio de alumnos y profesores con otras universidades de América del Norte.

Ésta es una agenda enorme que podría transformar a América del Norte y a cada uno de los Estados que la conforman. Sin embargo, no será posible conseguirla sin una visión y no será factible sin un liderazgo real. La existencia de una Comunidad Norteamericana significa que los Estados Unidos consultarían a sus vecinos sobre asuntos importantes que los afecten. Implica que Canadá trabajaría estrechamente con México para construir instituciones basadas en reglas y para desarrollar una fórmula que disminuya la diferencia en el desarrollo. Encierra que México tendría que iniciar reformas para hacer buen uso de los recursos adicionales. De esta forma, los tres países promoverían la conciencia de poder ser tanto nacional como norteamericano.

Esta agenda es muy distinta a la de tratar de renegociar el TLCAN y es una forma muy diferente a la de mejorar las condiciones laborales y el medio ambiente reescribiendo el Tratado y amenazando con aumentar los aranceles. Los problemas laborales y ambientales deben ser parte del diálogo regional con el propósito de mejorar a América del Norte, pero no hay prueba de que los inversionistas extranjeros se trasladen a México para aprovechar las laxas reglas laborales y ambientales. Por el contrario, las leyes laborales de México son demasiado rígidas. Además, incorporan los estándares centrales internacionales de trabajo, mientras que Estados Unidos no lo ha hecho; técnicamente, reescribir




las disposiciones del TLCAN implicaría que EE.UU. aceptará la convención de la OIT, y no México. En cuanto a sus leyes ambientales, el país del sur cuenta con normas que son bastante buenas; el problema es que no tiene fondos para aplicarlas o para realizar trabajos de saneamiento.

De la misma forma, el problema de la inmigración debe plantearse en un sentido distinto. En algunos lugares es necesaria una cerca, pero es insultante en cualquier sitio. Si Estados Unidos tiene el deseo de forjar una comunidad, necesita formular una estrategia que reconozca que es cómplice del problema migratorio a través de su demanda de mano de obra barata. Más importante aún, si Estados Unidos se uniera a México en un compromiso serio para reducir la diferencia en los ingresos, entonces sería más fácil para este último aceptar una aplicación más estricta de las leyes de inmigración de los EE.UU.

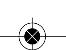
V. El tercer desafío

Pese a las críticas al TLCAN durante su campaña, el presidente Barack Obama reconoció rápidamente la importancia de sus dos vecinos y programó sus dos primeras reuniones con sus homólogos mexicano y canadiense. En agosto de 2009, los tres líderes se reunieron en Guadalajara para la Cumbre de Líderes de América del Norte. Juntos identificaron varios objetivos a alcanzar conjuntamente – la competitividad, el cambio climático, la seguridad energética y la gestión de las fronteras. Esta es una buena agenda, pero claramente es insuficiente para la magnitud de la tarea que le espera a los tres países.

Las estridentes voces nacionalistas han intimidado a los líderes que han buscado la cooperación. Sin embargo, existen muchas encuestas de opinión pública en los tres países que hablan por todas las personas y no sólo por los que tienen programas de radio. Las encuestas describen que los valores en los tres países de América del Norte son similares y convergentes. Sus ciudadanos son amistosos hacia sus vecinos y están a la espera de una visión audaz para América del Norte. De igual forma se demuestra que son muy pragmáticos a la hora de contemplar nuevas relaciones económicas y políticas, sobretodo si estas les convencen de que mejorarán su nivel de vida.

Los mexicanos, canadienses y estadounidenses demuestran más aprecio y confianza entre sí mismos que por otros países. Treinta y ocho por ciento de las personas en los tres países se identifican como "norteamericanos", y gran parte de la población estaría a favor de algún tipo de unificación si fueran persuadidos de que mejoraría su nivel de vida sin dañar el medio ambiente o disminuir su identidad. La mayoría cree que el libre comercio es bueno para los tres países, aunque los tres países creen que el libre comercio ha beneficiado a los otros más que a ellos. La mayoría del público en los tres países prefieren "políticas norteamericanas integradas" en lugar de políticas independientes en temas como el





medio ambiente y la seguridad fronteriza, así como una mayor pluralidad en políticas económicas, de transporte, energía, defensa (Ekos, 2005).

Teniendo en cuenta estas encuestas, la pregunta obvia es ¿por qué los líderes son tan tímidos? Tal vez una de las razones es que los que temen a la integración se sienten con mucho más intensidad que aquellos que anhelan una nueva relación. En cualquier caso, ha llegado el momento de que los tres líderes definan una visión clara y de largo alcance sobre una Comunidad de América del Norte, distinta de la experiencia europea pero capaz de aprender de ella. América del Norte no necesita contar con instituciones supranacionales intrusivas, pero si necesita de algunas instituciones para perseguir una agenda audaz que incluya una Unión Aduanera, un Fondo de Inversión para América del Norte y un equipo común de aduanas y de policías fronterizos que vigilen las fronteras y el perímetro.

Si América del Norte quiere competir contra la Unión Europea y Asia Oriental, no puede dar marcha atrás, ni permanecer inmóvil sin quedarse a la zaga.

El tercer reto para México es compartido también por sus vecinos: se debe redefinir la cara de América del Norte para el siglo XXI. Este viaje comenzó con la firma del TLCAN en noviembre de 1992, pero ha sido una travesía donde los tres países han permanecido demasiado tímidos y no han sabido escuchar las necesidades y las aspiraciones de sus pueblos. Es un viaje en el cual se debe encontrar un camino para reducir la brecha de desarrollo entre los países de ingresos medios, como México, y los países industrializados. Es un trayecto en el que se deben diseñar instituciones transnacionales que mejoren – en lugar de disminuir –, la soberanía de sus vecinos, abordando los temas comunes de forma más eficaz. La visión necesita de un plan de acción y de voluntad política. El viaje llevará décadas, pero debemos empezar ahora – en el tercer siglo de la independencia de México.

VI. Bibliografía

Brautigam, T. (18 de octubre de 2004). *As many As 600,000 American Living in Canada Eligible to Vote in U.S. Election.* Obtenido de Canadian Press; Canada.Com News.

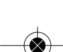
Chicago Council on Foreign Relations; CIDE; Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. (2004). *Comparing Mexican and American Public Opinion and Foreign Policy.* GLOBAL VIEWS.

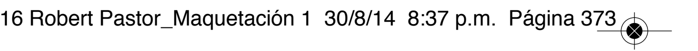
Commision for Labor Cooperation. (s.f.). Obtenido de www.naalc.org

Crosette, B. (12 de abril de 1998). Surprises in the Global Tourist Boom. *New York Times*.

Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá . (1999). *Opening Doors to the World: Canada's Market Access Priorities.* Otawa: Team Canada Inc.






16 Robert Pastor_Maquetación 1 30/8/14 8:37 p.m. Página 373

Ekos. (2005). *Rethinking North American Integration.*

Ferriss, S. (2001). An Altered View of Mexican Immigrants. *Atlanta Journal-Constitution.*

Fry, E. (1992). *Canada's Unity Crisis: Implications fir U.S.- Canadian Economic Relations.* N.Y.: Twentieth Century Fund Press.

______ (2003). *North American Economic Integration Policy Options, Policy Papers on the Americas Volume XIV, Study 8.* Washington D.C.: Centre for Strategic and International Studies.

Goldfarb, D. (octubre de 2003). *Beyond Labels: Comparing Proposals for Closer Canada- US Economic Relations.* Obtenido de D. Howe Institute Backgrounder: http://www.cdhowe.org/beyond-labels-comparing-proposals-for-closer-canada-u-s-economic-relations/9812

Grayson, G. (1995). *The North American Free Trade Agreement: Regional Community and the New World Order.* Lanham, Md: University Press of America.

Guzman, B.; U.S. Census Bureau; U.S. Department of Commerce. (2001). *The Hispanic Population: Census 2000 Brief.* C2KBR/01-3.

HDR. (2007). *Imperial Valley-Mexicali Economic Delay Study: Final Report.* HDR.

House of Commons of Canada. (2002). *Partners in North America: Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico: Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.* Ottawa: Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade.

Howlett, M., Netherton, A., & Ramesh, M. (1999). *The Political Economy of canada: An Introduction.* N.Y.: Oxford University Press.

Hufbauer, G., & Scott, J. (1993). *NAFTA: An Assessment.* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Lederman, D., Maloney, W. F., & Luis, .. S. (2005). *Lessons form NAFTA: For Latin America and the Caribbean.* Banco Mundial; Standford University Press.

Lipset, S. M. (1991). *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada.* N.Y.: Routledge.

Martin, P., & Midgley, E. (2003). *Inmigration: Sharping and Resharping America.* Population Bulletin Vol. 58, No 2.

Orme, W. A. (1996). *Understanding NAFTA.* Austin: University of Texas Press.

Pastor, R. (1993). *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy.* Washington D.C.: Twentieth Century Fund.

_________ (2001). *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New.* Washington D.C.: Institute for International Economics.

_________ (2004). Democracy and Elections in North America: What Can We Learn Form Our Neighborns? *Election Law Journal Vol 3, No 3.*

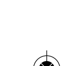
_________ (2004). North America's Second Decade. *Foreign Affairs Vol. 83, No 1.*

_________ (2011). *The North American Idea.* Oxford University Press.

_________ , & Castañeda, J. (1988). *Limits to Friendship: The US and Mexico.* N.Y.: Alfred A. Knopf.

Pew Research Center's Hispanic Trends Project. (2006). *Statiscal Portrait of His-*





panics in the United States, 2006. Washington D.C.: Pew Research Center's Hispanic Trends Project.

RTI International. (2007). *The Economic Benefits of Expanding the Border-Crossing for commercial Vehicles at the Mariposa Crossing in Nogales, Arizona: Final Report.* RTI International.

(2008). *The Border Story – A North American Steel Industry Perspective.*

United States Department of Labor. (s.f.). Obtenido de www.dol.gov/dol/ilab/public/programmes/nao>

Urrutia, A. (30 de octubre de 2000). Remesas de Migrantes Equivalen a 83 por ciento de la Inversión de EU en México. *La Jornada*.

Weintraub, S. (1997). *NAFTA at Three: A Progress Report.* Washington, D.C.: Center for Strategic And International Studies.



Daniel Drache *

El final de la integración norteamericana tal cual la conocemos

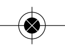
SUMARIO: I. Norteamérica transformada. II. La vieja Norte América de la frontera ya no más desprotegida. III. El turno canadiense. IV. La reacción ante la seguridad. V. Tortura de un ciudadano canadiense, Mahar Arar: la interpretación estadounidense. VI. Evaluación de riesgos: ¿Por qué los mejores expertos están en desacuerdo? VII. Las Cortes de Estados Unidos contra atacan. VIII. La Ley del Muro de Seguridad de 2006 y el Efecto Lou Dobbs. IX. Las consecuencias a partir del proyecto de Ley de Inmigración de Bush de 2007. X. La sociedad estratégica entre Canadá, México y Estados Unidos. XI. La lección geopolítica aprendida. XII. La reducción de los gobiernos: agendas nacionales en competencia. XIII. ¿Las posibilidades de una sociedad Canadá – México? XIV. Una última lección aprendida: Poder blando y un público escéptico a lo largo de un continente interconectado. XV. Bibliografía.

I. Norteamérica transformada

En un mundo globalizado, cada gobierno desea idealmente administrar las instituciones que fijan el ritmo, como el mercado de trabajo, la educación universal, la organización industrial y los sistemas de salud, las cuales están siendo obligadas a adaptarse a las nuevas dinámicas de poder desencadenadas por la reorganización de la producción, las nuevas prácticas de ciudadanía y

* Director Asociado del Centro Robarts de Estudios Canadienses y Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad de York en Toronto.

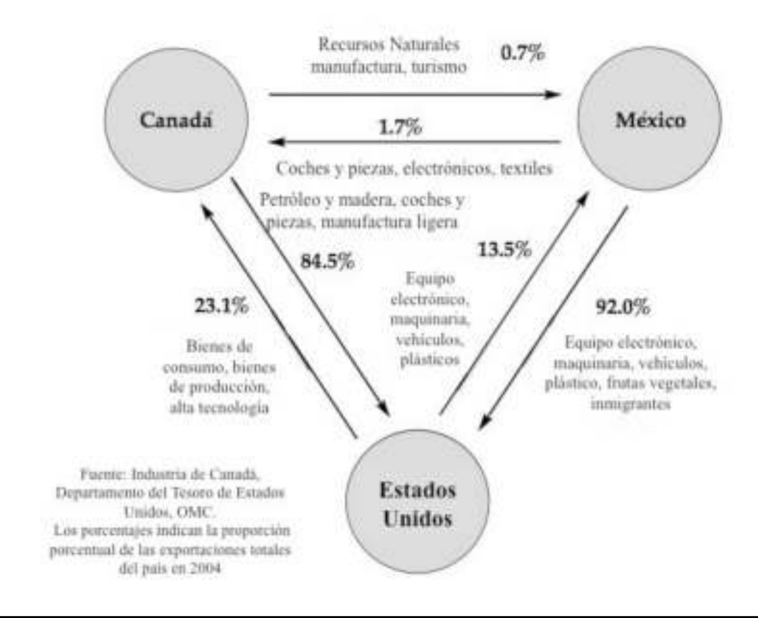




las expectativas públicas (Hollingsworth y Boyer, 1997). En una forma que ningún experto logró predecir, estas expresiones contundentes de interés y primacía nacional han vuelto a aparecer como el nuevo y oficial plan de establecimiento de prioridades para los tres signatarios del TLCAN.[1]

Canadá y México son sociedades altamente diferenciadas que necesitan llegar a un acuerdo con los efectos acumulativos y contradictorios de estos cambios que se suceden a nivel tanto micro como macro. Si en la década de 1990, el contorno de América del Norte estaba organizado en torno a un gran proyecto comercial impulsado por la desregulación neoliberal y el profundo acceso a los mercados, en este nuevo siglo la seguridad y la inmigración han superado a la dinámica, alguna vez aparentemente imparable, del TLCAN como conductor de la comunidad de América del Norte (Randall y Konrad, 1992). Muchos, si no es que todos estos cambios, tienen consecuencias impactantes.

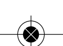
Figura 1
El comercio triángular asimétrico del TLCAN



Fuente: Industria de Canadá, Departamento del Tesoro de Estados Unidos, OMC.
Nota:Los porcentajes indican la proporción porcentual de las exportaciones totales del pais en 20004.

[1] Este capítulo se basa en mi libro, *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Waterloo On: Wilfred Laurier UP, 2008. Los detalles específicos acerca de la nueva fase de integración de América del Norte se han extraído de la edición de 2007 de mi libro *La Ilusión Continental: Seguridad fronteriza y la búsqueda de una identidad Norteamericana* (Ciudad de México: Siglo XXI).





La propuesta que necesita ser examinada críticamente es que, a quince años de la firma del TLCAN, no exista una necesidad urgente de proceder a la siguiente etapa de la integración. El aumento de la facilitación del comercio, la mejora del sistema de paneles de solución de controversias comerciales y la reducción de los costos de transacción de una frontera que privilegia la seguridad, siguen siendo tema de preocupación para los tres gobiernos en general.

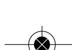
Otros proyectos de integración se han encontrado con una fuerte oposición en el Congreso de los Estados Unidos. El Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCAC) recibió el consentimiento del Congreso a través de una escueta mayoría, después de meses de presión y la compra de votos por parte de la Casa Blanca (Alden y Yeager, 2005). Las administraciones de Bush y Obama han estado preocupadas por la seguridad nacional, y debido a que la situación pantanosa de Irak costó muchas vidas estadounidenses y miles de millones de dólares en impuestos, hoy en día existen pocos incentivos para que Washington lidie una batalla con el congreso republicano en favor de ampliar y profundizar la integración de América del Norte. De igual forma, la opinión pública en México y Canadá ha expresado poco entusiasmo sobre dar un próximo gran paso, y existen muchas dudas y reservas acerca de una segunda ronda de la integración norteamericana.[*]

Sorprendentemente, muchas empresas canadienses no ven a la profundización del TLCAN como la iniciativa para resolver los muchos desafíos estratégicos a los que se enfrentan y cuyas soluciones reformarán sus operaciones en los próximos cinco años. Los altos costos y el alza del dólar canadiense están forzando a los fabricantes a mirar hacia adentro para responder a los vertiginosos cambios en las cadenas de oferta y de demanda. En una encuesta reciente llevada a cabo por la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, el tema de mejorar el acceso al mercado de América del Norte no llegó ni siquiera a formar parte de la lista de los diez primeros retos estratégicos señalados por las casi 1000 empresas encuestadas (Drache, 2008a). Sin un fuerte consenso, los públicos de los dos países necesitarán ser fuertemente convencidos y presionados para profundizar en el TLCAN y para limitar en nuevas formas la soberanía de Canadá y México.

Este capítulo tiene por objeto responder a las siguientes preguntas: para Canadá y México, y debido a estas incertidumbres, ¿cuál es el siguiente movimiento en un mundo post-TLCAN? ¿Una mayor integración, solamente una integración comercial o la construcción de vínculos más estrechos a través de un nuevo marco para la cooperación económica? ¿Será una agenda TLCAN-plus capaz de aliviar las disparidades en el desarrollo económico entre los países del tratado? ¿Necesita México una estrategia económica diferente? ¿Se

[*] A lo largo de este artículo, el término "norteamericano" se utiliza en su sentido más amplio, para referirse a la región de América del Norte y sus habitantes, no como sinónimo de estadounidense [N. de la T.].



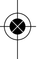


han registrado ya la mayoría de los efectos del TLCAN? Si este es el caso, es necesaria una mayor reevaluación del TLCAN antes de llevar a cabo cualquier nueva ronda de integración.

A modo de conclusión, veremos que la inmigración y el desarrollo exigen un replanteamiento desde los cimientos. Los efectos distributivos del TLCAN han sesgado sus macro-beneficios en favor de los EE.UU. Los efectos distributivos negativos han comprometido seriamente la ventaja competitiva que un puñado de industrias mexicanas y canadienses han obtenido de una era de libre comercio norteamericano. En temas extremadamente críticos, como el perfeccionamiento de los derechos ciudadanos, la erradicación de la pobreza y el retorno de la autoridad pública después del triunfo del fundamentalismo de mercado, no hay lugar para la ambigüedad. La profundización de la asociación norteamericana sigue siendo una realidad, económica y social, distante y limitada.

II. La vieja Norte América de la frontera ya no más desprotegida

En algún momento, Canadá se jactó de tener la frontera desprotegida más larga del mundo. En la actualidad, las grandes fronteras del norte y del sur se encuentran militarizadas y aseguradas a un nivel sin precedentes. En 2006, Bush autorizó el posicionamiento de más de dos mil soldados para proteger el lado estadounidense del paralelo 49, mientras que en la frontera sur, veinte mil tropas de EE.UU. fueron ubicadas en el Río Bravo. La pieza central de la administración Bush fue la creación de un perímetro de seguridad norteamericano con un enfoque particular sobre la protección de la soberanía de los Estados Unidos. La seguridad fronteriza se convirtió en una política pública de alto mantenimiento, pasando transversalmente a lo largo y ancho de los departamentos gubernamentales estadounidenses (Susskind, 2007).



La responsabilidad de la seguridad continental de América del Norte recae en el gigantesco Departamento de Seguridad Nacional de los EE.UU., que cuenta con un presupuesto de más de ciento cincuenta mil millones de dólares anuales y un vasto e intrusivo alcance dentro del gobierno del país. La aprobación de una frontera estadounidense que privilegie la seguridad ha transformado las dinámicas institucionales del continente, posiblemente para siempre (Haglund, 2003). Su amplio programa para la inspección de cada vehículo de pasajeros, camión, barco u avión que pasa las fronteras no tiene precedentes. La autoridad estadounidense supervisa, verifica e investiga la vasta circulación de personas entre Canadá, Estados Unidos y México.

Con más de trescientos cincuenta millones de visitas transfronterizas anuales entre los socios del TLCAN, la tarea de lograr una eficacia del cien por ciento es enorme, si no es que casi imposible de llevar a cabo (Canadá, Informe

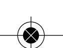



del Auditor General 2007). De acuerdo con la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos, muchos de los problemas que socavan los esfuerzos de seguridad del país son de cosecha propia. Los recortes presupuestarios han llevado a una seria escasez de agentes fronterizos y a una mala formación de los funcionarios que trabajan en las fronteras (Blumenthal, 2007). Se le ha impedido abordar aviones comerciales a setenta y cinco mil estadounidenses cuyos nombres aparecen en la lista de personas bajo prohibición de vuelo, pero ha habido tantos errores y equivocaciones que en 2006 quince mil personas apelaron ante el Departamento de Seguridad Nacional para que sus nombres fueran eliminados de la misma. Aún así, el número de personas dentro de la lista está creciendo más rápido que los nombres que se extraen (Hall, 2007).

III. El turno canadiense

Los gobiernos canadienses no han permanecido como espectadores ociosos o pasivos dentro del mundo de la seguridad nacional y actuaron con rapidez al legislar una política de seguridad "hecha en Canadá" después del 11/S. La frontera se ha transformado irreconociblemente en los últimos siete años. Los gobiernos liberales y los conservadores han gastado más de diez mil millones de dólares en actualizar, mejorar y titularizar los sistemas de inteligencia canadienses y su capacidad de mantener la seguridad. La actividad realizada para la protección de la frontera ha sido intensa y sin precedentes (Canadá, Comité del Senado sobre Seguridad Nacional, 2006). Se ha dado nuevas responsabilidades a los funcionarios de aduanas y por primera vez en la historia canadiense se les puede ver armados. A los pasajeros que llegan por aire, mar y ferrocarril se les solicita mostrar un pasaporte válido y, por el momento, el mayor cambio lo han sufrido los canadienses y estadounidenses que cruzan la frontera en automóvil.

A partir de enero de 2008, en una transformación dramática de los procedimientos, la vieja práctica de 'mostrar velozmente los documentos a los agentes aduaneros y salir corriendo' fue reemplazada y hoy en día todos los canadienses y estadounidenses tienen que mostrar su pasaporte en la frontera (Drache, 2007). Con más de trescientos millones de viajes entre fronteras al año, los tiempos de espera se alargarán a menos que el número de guardias de fronteras se incremente dramáticamente. Los niveles actuales del personal son insuficientes para satisfacer las nuevas reglas de revisión transfronteriza, y entre Windsor y Detroit los tiempos son ya gravemente largos e imprevisibles. Por el contrario, el aeropuerto con mayor número de operaciones de despacho es el Aeropuerto Internacional de Pearson, donde cada día más de diez mil pasajeros se embarcan hacia los Estados Unidos, y con veinte o más funcionarios aduaneros en servicio durante la temporada alta los tiempos de espera son mínimos. Sin embargo, el funcionamiento altamente eficiente de un aeropuerto de pasaje-



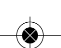
ros de gran volumen es la excepción en el mundo de la co-administración fronteriza.[2] Bajo las nuevas reglas, que entraron en vigor en 2008, la decisión de inspeccionar los documentos de todos los pasajeros o sólo los de los conductores se deja a la discreción de los funcionarios estadounidenses. En los cruces fronterizos terrestres de Canadá, los tiempos de espera varían enormemente dependiendo de la hora del día, la práctica adecuada de los inspectores de aduana y el volumen de tráfico. Los viajeros deben contar con varias horas para realizar el cruce, pero deben tener en cuenta que los tiempos pueden variar enormemente en las horas punta y los días festivos.

Los gobiernos canadienses han endurecido muchas otras prácticas relacionadas con la gestión de las fronteras. Se ha revisado el sistema de emisión de pasaportes y se han aplicado nuevos procedimientos administrativos, incluyendo los controles de vigilancia a fondo. El gobierno de Stephen Harper está gastando millones de dólares para proveer a las ciudades con sistemas de alerta de seguridad, incluso a las que se encuentran en zonas urbanas que están lejos de la frontera y no son principales destinos migratorios. Los puertos este y oeste de del país han visto igualmente mejorada su seguridad, ya que el gobierno ha gastado cientos de millones de dólares en la instalación de nuevos equipos de vigilancia. Estos son los signos más visibles de la nueva era de la seguridad.

Los bienes y servicios siguen transportándose por todo el continente casi sin obstáculos más allá de las demoras previstas en los cruces fronterizos. Estudios empíricos revelan que el noventa y cinco por ciento de todos los envíos cruzan sin ningún tipo de inspección por parte de los servicios fronterizos de los EE.UU. (Drache, 2007). Los métodos de producción "justo a tiempo" no se han interrumpido en la industria automotriz, en la industria electrónica y en la industria del acero, excepto cuando la frontera entre Canadá y Estados Unidos fue cerrada debido a los difíciles días vividos después del 11/S. El estudio más respetado sobre los tiempos de espera, realizado para la Oficina de Análisis Económico de la Seguridad, demostró que los camiones tienen que esperar hasta una hora y media. El mayor costo es el financiero, puesto que los camioneros canadienses han tenido que pagar cerca de $500 millones en costes adicionales debido a las medidas de seguridad de su vecino del sur. La mayor parte de la carga proviene de las disposiciones impuestas por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Chase, 2007). Las autoridades estadounidenses están proponiendo nuevas inspecciones para los productos alimenticios y farmacéuticos y por supuesto, los transportistas canadienses tienen que pagar las cuotas de estas nuevas medidas de seguridad. Sólo el 14 por ciento de estas cuotas fronterizas se derivan de las iniciativas del gobierno canadiense. Sin em-

[2] Discusión personal del autor con autoridades fronterizas estadounidenses, octubre 2007.





bargo, los exportadores canadienses continúan ejerciendo presión para lograr tiempos de espera más cortos en la frontera y han aprendido el valor de la intervención de agentes aduanales expertos y de otras industrias de servicios que aseguran que los fallos administrativos sean mínimos. A los exportadores no les gustan las nuevas normas de seguridad que agregan costos a sus escasos márgenes, pero están aprendiendo a adaptarse a ellas.

Las principales organizaciones empresariales canadienses continúan presionando a Ottawa para lograr una exención, pero no parecen estar cerca de conseguirlo (Clarkson, 2003). Contrariamente a las disposiciones del TLCAN, la administración Bush impuso nuevos impuestos en la frontera requiriendo a los exportadores canadienses el pago por el aumento de la vigilancia y el costo por un "frontera más espesa" (Chase, 2007). El intenso cabildeo por parte de los directivos canadienses no se ha traducido en cambios a las reglas, ya que los funcionarios de EE.UU. han hecho oídos sordos a sus quejas. La actividad comercial canadiense en si misma es bastante grande, pero en los últimos cinco años ningún directivo estadounidense ha desafiado públicamente las nuevas normas de seguridad fronteriza. La norma es el cumplimiento patriótico, no la crítica pública.

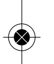
En el plano político, las autoridades canadienses cooperan y se comunican regularmente con sus homólogos en el Departamento de Seguridad Nacional. Este enfoque de seguridad recién descubierto se extiende a la parte superior de la jerarquía política y existe un comité de enlace permanente entre la oficina del Primer Ministro y su homóloga en los Estados Unidos. El ex Primer Ministro Jean Chrètien, estableció un gabinete para coordinar las actividades de seguridad del gobierno. Paul Martin, su sucesor, le dio una mayor visibilidad al archivo de seguridad con el nombramiento de Anne McLellan, una ministra de alto rango con responsabilidad por la seguridad pública.

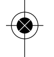
Bajo Harper, los problemas de seguridad siguen siendo una de las principales prioridades del gobierno. El Ministro de Seguridad Pública de Canadá es un importante miembro del gabinete responsable de todos los aspectos de la aplicación de la vigilancia como un tema transversal. El Ministro, interactúa regularmente con su homólogo de EE.UU., el Secretario de Seguridad Nacional. No existe nada similar con México, aunque a las autoridades mexicanas les gustaría ascender en la cadena y ocupar una situación similar a la de Canadá. Por último, en esta larga lista de iniciativas, Canadá y los Estados Unidos han firmado diversos acuerdos en la materia. El más importante es la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte de 2005 (ASPAN), un marco para la profundización de la relación trilateral que vincula explícitamente a la prosperidad con las metas y los objetivos del compromiso de la administración Bush sobre mantener en primer lugar a la seguridad. Hasta el momento, la política tomada no ha adquirido forma, y la reunión anual de un día para los jefes de Estado es en gran parte solo una sesión fotográfica (Freeman y Curry, 2007).



IV. La reacción ante la seguridad

A pesar de la inversión masiva para lograr una frontera que privilegie la seguridad, no se sabe a dónde llevará el camino de América del Norte, si es que lleva a alguna parte. La idea de un perímetro de seguridad en la región no ha encontrado una aceptación dentro de la opinión pública canadiense. Cuando se les pidió que enlistaran sus preocupaciones más importantes por orden de importancia, la salud se encuentra en primer sitio seguido por el medio ambiente (Globe y Mail, 2007).[3] Por el contrario, la seguridad nacional y el terrorismo son temas de baja prioridad, en comparación con la importancia que le dan los ciudadanos estadounidenses. Los informes del Centro Pew demuestran que la guerra contra el terrorismo y la inmigración siguen siendo las principales preocupaciones de la mayoría de los estadounidenses encuestados, seguidas por las preocupaciones económicas y los temas de asistencia sanitaria (Centro Pew, 2007).





No es muy sorprendente que los canadienses muestran una ambivalencia persistente ante el perímetro de seguridad de América del Norte debido a tres razones principales. En primer lugar, los canadienses temían que la guerra de Bush contra el terrorismo y su doctrina de régimen unilateral socavaran el compromiso de Canadá con el derecho internacional y su fuerte creencia en el multilateralismo (Welsh, 2004). Dentro de la cultura de seguridad basada en el multilateralismo que caracteriza a Canadá, el apoyo al derecho internacional sustentado en los derechos humanos hizo que los canadienses se encontraran profundamente escépticos y no quisieran caer en la órbita de seguridad de los EE.UU. más de lo necesario. La opinión pública operó como un freno efectivo en la decisión ideológica de Harper sobre ser un partidario de Bush. Las resoluciones de la Suprema Corte de los Estados Unidos, contra los juicios militares de los enemigos combatientes en Guantánamo y el espionaje no autorizado sobre ciudadanos estadounidenses, endurecieron la oposición de la opinión pública canadiense contra la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos. De esta forma, los canadienses se encuentran escépticos ante la idea de crear una fortaleza norteamericana. También la división de la opinión pública entre los dos países ha aumentado, ya que la situación política en Irak continúa deteriorándose (Goldsmith, 2007).

En segundo lugar, la doctrina de seguridad nacional tiene un rival en el compromiso de Canadá por lograr una política más amplia en cuanto a la seguridad humana. Los canadienses tienen una opinión muy positiva acerca de las

[3] En la encuesta del Consejo Estratégico la distribución actual es la siguiente: 18% señalaron al sistema sanitario como su principal preocupación; el 26% al medio ambiente; el 6% a la política exterior y al liderazgo político; el 6% al terrorismo; el 6% a los temas económicos; el 4% al desempleo; el 3% a los impuestos; el 3% a la educación; y el 3% a la delincuencia.



instituciones gubernamentales y buscan en el gobierno el liderazgo y la protección de su vínculo social (Clark, 2007). Sin embargo, el gobierno de Harper tuvo que lidiar con la situación del caso de Maher Arar, un ciudadano canadiense de origen sirio que fue secuestrado en 2002 por autoridades de los EE.UU. en un vuelo de regreso a Canadá y al que mandaron a Siria, donde fue torturado. El anterior gobierno liberal y Harper, trataron de contener las consecuencias políticas de esta violación escandalosa a los derechos humanos por las autoridades estadounidenses, pero se vieron obligados a crear una comisión de investigación encabezada por el Juez de la Suprema Corte Dennis O'Connor (Gobierno de Canadá, Informe de Investigación del Caso Arar, 2007; Leeder, 2007).

La comisión se centró, entre otras cosas, en la complicidad de la Policía Montada al entregar a Arar a las autoridades estadounidenses basándose en la información falsa y engañosa que había suministrado la CIA. Después de muchas vacilaciones, el gobierno se inclinó ante la opinión pública y pidió disculpas a Arar y a su familia, a quienes se compensó con diez millones de dólares, siendo la compensación más grande de la historia de Canadá. En diciembre de 2006, el jefe de la Policía Montada, Giuliano Zaccardelli, dimitió por mentir a la comisión de la Cámara de los Comunes que se encontraba investigando el papel de la Policía Montada en la entrega de Arar. Fue el primer comisionado en más de cien años que se vio obligado a abandonar su puesto como jefe de la famosa policía canadiense. Actualmente, otras investigaciones se encuentran en curso en relación a otros tres musulmanes canadienses que fueron extraditados y torturados en situación similar, aunque en muy distintas circunstancias (Bell, 2007).

V. Tortura de un ciudadano canadiense, Mahar Arar: la interpretación estadounidense

La difícil situación del caso Arar molestó mucho a los canadienses, ya que sacó a la luz la gran injusticia de las leyes antiterroristas de los Estados Unidos. La historia de Arar adquirió aun más fuerza cuando, en octubre de 2007, las fuerzas de inteligencia estadounidenses filtraron a la prensa canadiense la historia de que uno de sus informantes no identificados había alegado que Arar asistió a un campamento de entrenamiento afgano cuando estuvo de visita en dicho país (Leeder, 2007). La campaña de prensa en contra de Arar destaca el papel de los servicios de inteligencia de los EE.UU. en su intento por desviar la atención pública de la práctica "legalizada" de la tortura (Susskind 2007). A Arar no se le ha dado ninguna explicación de por qué sigue siendo una amenaza para la seguridad.

Alex Neve, de Amnistía Internacional - Canadá, declaró lo siguiente: "no hay canadienses, que me venga a la mente, cuyo caso haya sido objeto de un examen tan minucioso y de una revisión tan exhaustiva. No hay razón para considerar al señor Arar como un peligro. Ha habido una investigación de dos años

y medio, un exhaustivo y completo proceso realizado en Canadá... Tuvimos la fuerte certeza al final de ese proceso de que... no hay nada en contra del señor Arar" (Leeder, 2007). Hasta el momento, Arar permanece en la lista de personas bajo prohibición de vuelo de los Estados Unidos y el Departamento de Estado estadounidense se ha negado a ofrecer cualquier disculpa oficial.

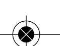
De manera igualmente importante, durante el 2006, la Corte Suprema de Canadá revocó al gobierno el uso de los certificados de seguridad para mantener detenidos a los individuos prácticamente sin limitación alguna y para celebrar juicios secretos en los que los acusado no son capaces de ver las pruebas en su contra y no cuentan con la representación de un abogado (CBC Noticias del Mundo, 2007). Esta legislación, vagamente basada en la práctica estadounidense, ha reforzado aún más la opinión de Canadá acerca de la intrusión de las leyes antiterroristas. También en este caso, la opinión pública canadiense y la estadounidense difieren considerablemente. Una encuesta de la Universidad de Queen, publicada en noviembre de 2006, demostró que sólo el quince por ciento de los estadounidenses encuentran a las leyes antiterroristas altamente intrusivas, en comparación con el cincuenta y siete por ciento de los canadienses que piensan que estas leyes invaden su privacidad (Deveau, 2006).

VI. Evaluación de riesgos: ¿por qué los mejores expertos están en desacuerdo?

Por último, el tercer tema que polariza a la opinión pública canadiense es que no existe un entendimiento compartido de cómo establecer una evaluación de riesgos. Para que las autoridades canadienses y estadounidenses cooperen en un esfuerzo conjunto deben contar con metodologías, definiciones, operaciones, metas y objetivos similares. Wesley Wark, uno de los expertos en seguridad más importante de Canadá, ha demostrado que Canadá y los EE.UU. no pueden construir un perímetro de defensa de América del Norte sin haber llegado primero a un acuerdo fundamental sobre las cuestiones básicas de la evaluación de riesgos. Los tres vecinos siguen prácticas paralelas, rivales y con frecuencia contradictorias. Constitucionalmente, en las tres jurisdicciones los derechos de los acusados están sujetos a regímenes jurídicos muy distintos. Para muchos, esto es una situación saludable y funciona como un freno a la fácil exportación de la doctrina de seguridad de los EE.UU. al resto del continente. Desde una perspectiva de soberanía nacional, la existencia de nociones rivales de lo que debe ser la evaluación de riesgos crea una influencia en Canadá y México al hacer frente a la doctrina "la seguridad es primero" que persigue Estados Unidos (Byers, 2005).

El hecho de que la Suprema Corte de Estados Unidos, la más alta autoridad judicial del país, revocara componentes clave del paquete de seguridad de la administración Bush tuvo repercusiones importantes en el sentir de los cana-





dienses sobre de la seguridad continental, confirmando la opinión de muchos de ellos acerca de que Canadá debe evitar estrechar lazos en materia de seguridad con una doctrina que es considerada, en diversos temas relevantes, como inconstitucional por los mismos jueces estadounidenses (Centro de Derechos Constitucionales, 2007). La doctrina de seguridad de Bush enfrentó algunos cambios impresionantes en su política durante los últimos años de su administración. La Suprema Corte falló en contra de sus tribunales militares especiales en la Bahía de Guantánamo, donde los detenidos eran juzgados sin la asistencia jurídica adecuada y sin seguir el debido proceso. El fantasma de los juicios espectáculo, donde se sabe el veredicto con anticipación, ha provocado profunda preocupación entre los muchos estadounidenses que recuerdan los juicios realizados en Europa oriental y otros países. El uso ilegal de escuchas telefónicas a los estadounidenses también se registra en los canadienses. La Agencia de Seguridad Nacional y la Oficina del Procurador Independiente tenían tanto poder y tan poca responsabilidad que la doctrina de seguridad de los Estados Unidos parecía estar fuera de control (Susskind, 2007; Woodward, 2006). Para Harper, líder conservador del gobierno minoritario de Canadá, y Felipe Calderón, actual presidente de México, el reñido debate sobre la presidencia imperial de Bush les planteó un gran dilema: era muy difícil ajustar sus administraciones tan públicamente a una doctrina de seguridad que se había salido seriamente de los carriles. Ambos líderes tenían mucho capital político que perder si defendían una doctrina impopular que representaba un pararrayos para el antiamericanismo.

Además, este tipo de acontecimientos, relacionados a la constitucionalidad de la doctrina de seguridad nacional de Bush, tienen especial inmediatez para los canadienses debido a que uno de los últimos ciudadanos occidentales que todavía se encuentran encarcelados en la Bahía de Guantánamo es Omar Khadr, un ciudadano de Canadá que se encuentra preso en dicha cárcel desde el 2002 (Leeder, 2007). Fue capturado a los quince años de edad por las tropas estadounidenses en Afganistán durante las operaciones contra los talibanes. A diferencia de los ciudadanos de Egipto, Australia, Arabia Saudita e Inglaterra que fueron retenidos en Guantánamo pero han sido repatriados a sus países para ser juzgados, el gobierno canadiense no ha hecho nada para proteger a Khadr, quien era un menor de edad al momento de su captura (Bowker y Kay, 2007). Todos los partidos políticos de oposición han exigido que Ottawa regrese a Khadr a Canadá para brindarle un juicio justo; el gobierno de Harper se ha opuesto hasta ahora a cualquier intervención de este tipo con autoridades de los Estados Unidos. Los aliados cercanos de EE.UU. (Gran Bretaña, Francia y Alemania) pidieron el cierre de Guantánamo; sin embargo, Canadá no lo ha hecho. Mientras que muchos canadienses tienen dudas acerca de la familia Khadr y sus vínculos con Osama Bin Laden, el consenso es que Omar Khadr merece un juicio justo, donde sus derechos como acusado sean respetados. Por esta razón, el que Harper no haya hecho nada para proteger a uno de sus propios ciudadanos perturba profundamente a los canadienses.







VII. Las Cortes de Estados Unidos contraatacan

Mientras que las comunidades de inteligencia de Canadá y México cooperan con sus homólogos estadounidenses sobre la marcha, no existe el ánimo para institucionalizar esta cooperación. En efecto, los canadienses y los mexicanos tienen profundas reservas sobre la legalidad de gran parte de la doctrina de seguridad de los EE.UU., como lo identifica Wark anteriormente. Por ejemplo, el proceso estadounidense a los grupos musulmanes acusados bajo la nueva legislación por la presunta financiación de organizaciones terroristas en el Medio Oriente dio como resultado anulaciones o veredictos de no culpabilidad. En octubre de 2007, en un caso de financiación muy importante, los fiscales estadounidenses no lograron convencer al jurado de condenar a ninguno de los líderes de cinco entidades benéficas o incluso de llegar a un veredicto sobre cualquiera de los ciento noventa y siete cargos. Esta decisión fue un sorprendente revés para el gobierno (Eaton, 2007). Los expertos legales han cuestionado la táctica de esté último de congelar los activos de las organizaciones benéficas mediante el uso de pruebas secretas, indisponibles para dichas organizaciones, y de negarles la oportunidad de interrogar a los testigos. Según David Cole, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Georgetown, el gobierno realmente empujó más allá de donde la ley le permite ir (Eaton, 2007).

Bush fue mucho más lejos que sus predecesores al promover una teoría expansiva de la autoridad presidencial. El gobierno de Bush-Cheney utilizó muchas más declaraciones firmadas que las que uso la administración anterior para impugnar leyes del Congreso; práctica que comenzó con Ronald Reagan, quien evocó su derecho a desafiar la autoridad del mismo. El papel altamente intrusivo de la Oficina de la Consejería Jurídica estuvo a cargo de la expansión de los poderes de la presidencia de Bush. Más de doscientos treinta y dos leyes hacían valer el derecho del entonces presidente a anular las decisiones del Congreso cuando su interpretación de la Constitución no concordara con las suyas (Goldsmith, 2007). El público estadounidense fue presa cada vez más de este abuso de privilegios ejecutivos por parte de la Casa Blanca que permitió la detención de sospechosos sin juicio previo; el espionaje de las conversaciones de los ciudadanos de estadounidenses sin orden judicial; el caso omiso a la Convención de Ginebra, a la que el ex Fiscal General, Alberto Gonzáles, llamo "curiosa"; la tortura, al declarar al "submarino" como una forma legítima de interrogatorio; y la negación de los derechos fundamentales a los detenidos en la Bahía de Guantánamo.

En la mente del público, la campaña altamente calificada de la administración Bush, basada en la desinformación seguida por la revelación en los medios de su controvertido programa de vigilancia terrorista, causo un visible desasosiego bipartidista. La caída de la popularidad de Bush durante su segundo mandato fue causa, en parte, de estas revelaciones y del debate sobre el uso



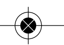
estadounidense de la tortura. La polarización de personajes políticos, como el ex Fiscal General Alberto Gonzáles, el Vicepresidente Dick Cheney y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, así como la negativa de Bush a explicar claramente al público estadounidense el tema de la ausencia de armas de destrucción masiva en Irak lanzó una nube sobre el programa de vigilancia de Estados Unidos y sobre otros temas claves de la Seguridad Nacional (Greenberg, 2007).

En octubre de 2007, grupos de derechos humanos presentaron en Paris una quinta demanda de crímenes de guerra contra Rumsfeld, quien, según Bob Woodward, como escribe en su best-seller Estado de Negación, es responsable de gran parte del diseño y aplicación de las políticas creadas durante los seis años de guerra de Bush en contra del terrorismo.[4] Grupos como la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), el US Centre for Constitutional Rights (CCR, Centro para los Derechos Constitucionales estadounidense), el European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR, Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos) y la Liga Francesa de Derechos Humanos (LDH), presentaron la denuncia a los fiscales ante el Tribunal de Primera Instancia culpando al ex Secretario de Defensa de ordenar y autorizar la tortura. Los tribunales franceses tienen la obligación bajo la Convención contra la Tortura de procesar a las personas presentes en territorio francés por actos de este tipo (www.fidh.org, consultado el 26 de octubre de 2007). Si bien esta coalición internacional es poco probable que tenga éxito por ahora, es probable que las preguntas acerca del principio de impunidad en nombre de la política no desaparezcan, como Henry Kissinger descubrió con pesar. El derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado; ha adquirido una nueva legitimidad con la creación en 2002 de la Corte Penal Internacional, encargada de enjuiciar a quienes cometen crímenes de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad (Goldsmith, 2007).

Muchos dentro de la derecha política de América del Norte y dentro de la comunidad de inteligencia y seguridad quieren ir más allá de la retórica y aumentar la vigilancia, tanto en la frontera, como detrás de ella. Están buscando leyes más duras, una frontera más espesa y una comunidad de inteligencia que trabaje en estrecha colaboración con autoridades de los Estados Unidos. Defienden la doctrina de "la seguridad es primero" que sigue Washington y no ven un conflicto cuando las necesidades en materia de seguridad se superponen a los derechos de privacidad, a los estándares nacionales de reglamentación, a la soberanía nacional y a otras cuestiones fundamentales de política pública. Sin embargo, la experiencia demuestra que la reglamentación en materia de seguridad y control, y la revisión de millones de visitantes lícitos transfronterizos, son más eficaces cuando las prácticas de control de las fronteras son organizadas e im-

[4] Dos demandas fueron previamente presentadas en Alemania; una fue presentada en España y otra en Argentina.





plementadas domésticamente. La experiencia también enseña que las políticas paralelas entre los socios del TLCAN son preferibles a una sola coordinada por Estados Unidos, ya que ni Canadá ni México están en posición o tienen participación efectiva dentro del proceso de creación de políticas públicas de Washington. Francamente, Canadá y México se encuentran en trayectorias políticas distintas y la coordinación estricta de las políticas no es una opción.

VIII. La Ley del Muro de Seguridad de 2006 y el Efecto Lou Dobbs

Para México, la seguridad fronteriza fue una realidad permanente que definió gran parte de la vida política mexicana durante décadas hasta el 11/S, hecho que cambió la cara de la seguridad de América del Norte (Serrano, 2007). Las dos mil millas de largo y seis metros de alto simbolizan el panorama general que enfrenta hoy en día el país del sur. El Congreso autorizó la Ley del Muro de Seguridad de 2006 para prevenir la inmigración ilegal mexicana. Sin embargo, aunque cada año las autoridades fronterizas estadounidenses deportan cerca de un millón de mexicanos de los EE.UU., este tipo de medidas draconianas no han detenido la marea de mexicanos de escasos recursos que cruzan hacia el norte en busca de una vida mejor (Drache, 2007).

Se estima que entre 300,000 y 500,000 mexicanos entran de forma ilegal a los Estados Unidos, pero nadie sabe realmente el número exacto. Los economistas y sociólogos mexicanos ven el gran éxodo de los campesinos pobres como un trágico "efecto del TLCAN". La competitividad estadounidense ha sido un desastre ecológico humano para los agricultores de escasos recursos en México. La productividad de los agricultores estadounidenses no puede compararse y han capturado una porción aún mayor del mercado mexicano del maíz para hacer tortillas, un elemento básico de la dieta mexicana. De esta forma, el propio éxito del TLCAN ha desalojado a más de dos millones de campesinos mexicanos de sus tierras y actualmente un ejército sin fin de personas desplazadas camina hacia el norte con el fin de ser contratados como mano de obra barata para trabajar en la construcción, en la industria comercial y en los servicios al suroeste de del vecino del norte o más allá (Gambrill, 2006).

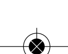
Con el colapso de la industria de la vivienda y de la construcción en los Estados Unidos, el número de inmigrantes indocumentados ha disminuido, y de acuerdo con informes recientes, la cantidad de dinero enviado a México por los mexicanos que trabajan en dicho país ha disminuido. El crecimiento anual se ha estancado en 2007. Arizona aprobó recientemente una ley para sancionar a los empleadores que contraten trabajadores ilegales y en caso de ser sorprendidos pueden perder su licencia para operar y ser clausurados. Esto puede desalentar aún más la contratación en el mercado gris, pero es demasiado pronto




para saber si la ley será efectiva, además de que se enfrenta a la oposición de las organizaciones laborales y a los distintos grupos de derechos humanos. En 1971, el entonces gobernador de California Ronald Reagan promulgó una ley para sancionar a los empleadores, pero fue abandonada por ineficaz y por ser políticamente demasiado costosa (Calavita, 1982).

La ley podría tener un efecto paralizante sobre los empleadores, así como sobre los inmigrantes. En el pasado, cuando se enfrentaron con la hostilidad organizada por parte de distintos sectores de la opinión pública estadounidense, como fue el caso del antagonismo contra el irlandés a finales del siglo XIX o la enemistad contra los trabajadores mexicanos en la década de 1920, el factor miedo dio a los inmigrantes un fuerte incentivo para no moverse. Ciertamente, las condiciones de mano de obra barata se han debilitado recientemente, pero los motivos por los que cientos de miles de mexicanos emigran anualmente no han cambiado en lo más mínimo. Sue Ann Goodman, directora ejecutiva de Humane Borders, lo expresó de la siguiente forma: "Los inmigrantes ilegales no están evitando cruzar la frontera, sino que están cruzando por extensiones más remotas del desierto" (Holstege, 2007). El aumento de la presión en la zona fronteriza obliga a los migrantes a tomar más riesgos. En el mismo artículo, la policía informó que del 1º de octubre de 2006 al 31 de abril de 2007 murieron 202 inmigrantes indocumentados en los desiertos de Arizona, mientras que la sede en Tucson de Humane Borders establece el número de muertos como de 246 inmigrantes frente a las 199 muertes del año anterior. A lo largo de toda la frontera, la Patrulla Fronteriza de EE.UU. reportó que 400 personas murieron al intentar entrar en los EE.UU. en 2007, lo que representó una disminución en comparación con las 494 muertes del 2005. Más de la mitad de las muertes ocurrieron en Arizona, ya que es el punto de entrada más concurrido por la inmigración ilegal en los Estados Unidos (Associated Press, 2007).

Para entender la poderosa presencia de la frontera de los EE.UU. en la vida estadounidense es aleccionador ver el programa de Lou Dobbs a través de CNN. Dobbs es un presentador popular que cuenta con una de las mayores audiencias en la red televisiva. La mayoría de los mexicanos no saben quién es, pero es el causante de haber encendido un creciente sentimiento anti-mexicano en los EE.UU., el cual mató todo interés del Congreso por profundizar y ampliar el TLCAN. Dobbs y la derecha estadounidense creen que la soberanía del país está siendo puesta en peligro por el TLCAN y que la inmigración ilegal es una amenaza a la imagen de la política del país, el cual se ve como una nación constituida por arduos trabajadores estadounidenses. A los mexicanos se les considera como gorrones ilegales que ganan en dólares pero no pagan impuestos. Sin embargo, cuando The Wall Street Journal encuestó a los economistas sobre si la inmigración ilegal resultó ser una ganancia o una pérdida para la economía de los Estados Unidos, cuarenta y cuatro de cuarenta y seis dijo que representaba un beneficio neto (The Wall Street Journal, 2006). Así que no hay una cuadratura del círculo y la inmigración mexicana se mantiene en la mira de la derecha republicana.



A pesar de una lluvia de argumentos en contra y manifestaciones masivas en apoyo a la reforma migratoria, este estereotipo ha incitado un terrible racismo que ha cubierto la blogósfera conservadora. Dobbs se ha convertido en un pararrayos que conduce una cruzada contra los mexicanos y la inmigración ilegal. Sus declaraciones contra los trabajadores mexicanos sin papeles, a los cuales asemeja con un "ejército de invasores... que amenazan la salud de muchos estadounidenses," han demonizado el TLCAN dentro de la opinión pública. Cuando el gobernador de Nueva York, Eliot Spitzer, propuso que se permitiera a los inmigrantes ilegales solicitar licencias de conducir, el programa de Dobbs fue bombardeado con correos electrónicos de enojo provenientes de todo el país. Uno de dichos mensajes señalaba, "vamos a descarrilar al trabajo informal desde sus adentros". De la misma manera, los invitados y entrevistados del programa suelen oponerse a cualquier cambio legislativo que pudiera hacer más fácil para los inmigrantes ilegales convertirse en residentes legales estadounidenses (Confessore, 2007; Archibold, 2007).

IX. Las consecuencias a partir del proyecto de ley de inmigración de Bush de 2007

El que el Congreso de Estados Unidos no haya aprobado el proyecto de reforma a la ley de inmigración buscada por Bush en junio de 2007 representa parte de la "nueva normalidad" que se vive hoy en el Congreso y que hasta ahora Obama no se ha replanteado. El proyecto de ley de inmigración de Bush incluía multas, traslados, permisos de trabajo y un proceso extremadamente complejo que permitiría a algunos mexicanos trabajando en los EE.UU. sin documentos poder convertirse eventualmente en ciudadanos. Los trabajadores "invitados" tendrían que regresar a sus hogares durante doce meses cada dos años y no había ninguna disposición para cualquier tipo de amnistía. La promesa de legalización que ofrecía el proyecto de ley era tan restrictiva que sólo un pequeño porcentaje de familias hubiera clasificado. No había ninguna previsión en la versión del Senado que diera a los inmigrantes mexicanos y a sus familias el estatus de residentes permanentes; muchas de las disposiciones eran anti-familia y anti-trabajadores. En esencia, el proyecto de ley preveía un sistema de empleo temporal, pero no la plena legalización de los millones de indocumentados mexicanos. Muchos grupos de inmigrantes, así como muchos defensores de los derechos civiles, creyeron que el compromiso de Bush, que penalizaba a cientos de miles de mexicanos y que daría lugar a un aumento de la aplicación de la ley y las redadas, merecía su suerte cuando el proyecto de ley no fue aprobado (Rutenberg y Hulse, 2007). La inmigración se ha vuelto un tema tan polarizado en los Estados Unidos que pocos americanos ven al TLCAN como la representación del comienzo de una nueva asociación estadounidense-mexicana.





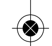
Tabla 1
¿Cual es el problema mas importante que enfrenta los EE.UU.?

¿Cual de estos temas creé usted debería ser una prioridad para el gobierno federal?

La Guerra de Irak	46 %
Sistema de Sanidad	34 %
Trabajos y economía	27 %
Inmigración ilegal	24 %
Terrorismo	23 %

Nota: Las cifras son repuestas combinadas de las primeras y segundas prioridades, basadas en la encuesta telefónica realizada a 1,509 adultos del 1o. al 5 de noviembre, margen de error de +/- 2.5 puntos porcentuales.

Fuente: The Wall Street Journal, 16 de noviembre de 2007.



Igualmente inquietante es la opinión sostenida por un número significativo de senadores estadounidenses que creen no estar obligados a cumplir las disposiciones claves del TLCAN con respecto a México. Bajo el TLCAN, a los camioneros mexicanos se les garantizaba el acceso a las autopistas de EE.UU., pero el senador republicano de Nebraska, Chuck Hagel, dijo a la audiencia estadounidense en el programa de Lou Dobbs, el 12 de septiembre de 2007, que los camiones mexicanos eran inseguros, sus conductores un riesgo a la seguridad y que a él no le importaba si el Senado violaba la ley al hacer caso omiso de sus obligaciones legales establecidas bajo el TLCAN. Lo que a él le importaba, declaró, eran los empleos de los estadounidenses y la protección de los intereses nacionales de su país. Evidentemente, el Senado y el Congreso de EE.UU. no ven a la frontera sur con México como un anacronismo del siglo XIX. Ellos entienden plenamente la importancia de las fronteras como un instrumento estratégico de la política exterior del país. De esta forma, siguen jugando duro con el vecino del sur, y hasta ahora, al igual que Canadá, este ha tenido que morderse la lengua públicamente en esta y otras controversias comerciales. México no tiene mucha influencia porque ésta es una cuestión de voluntad política y no un derecho (Vega, 2005). Por ello, a pesar de que tiene el derecho legal bajo las reglas del TLCAN, no tiene la fuerza política para hacer frente al desprecio que muestra el Congreso hacia las obligaciones internacionales. En esta disyuntiva, ¿existe alguien que quiera defender la revitalización de la comunidad de América del Norte? ¿Hay alguien que apoye este concepto en el círculo interno del poder? ¿Quién está esperando para comenzar el ataque? Hasta ahora México no tiene un defensor político estadounidense dispuesto a arriesgar su carrera por la defensa del TLCAN.

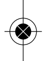




X. La sociedad estratégica entre Canadá, México y Estados Unidos

En sus Memorias (1939-1993), Brian Mulroney, ex primer ministro de Canadá y defensor del tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1984, relata el poco entusiasmo que había en los niveles más altos de la administración de Ronald Reagan en relación al gran paso que representaba la firma del tratado, el cual fue una gran idea de los conservadores canadienses del momento, y sería el camino al TLCAN cinco años después. Durante los dos años de difíciles negociaciones, Mulroney siempre creyó que el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos sería un fracaso. En su relato, menciona que no hubo un real interés por parte de Washington. La integración norteamericana no tenía ningún defensor en los círculos internos de la administración de George H. W. Bush y los negociadores de EE.UU. operaban en silos políticos (Mulroney, 2007).

Ronald Reagan tuvo que pedir al Comité Senatorial de Finanzas luz verde para comenzar las negociaciones. La votación dio como resultado un empate de doce contra doce; bajo las reglas de la comisión, esta situación dio al gobierno de Reagan el derecho a proceder. El 2 octubre de 1984, durante las últimas horas antes del vencimiento del plazo legal para celebrar el acuerdo, Mulroney dijo a su gabinete que sin una serie de pequeñas concesiones sobre el vinculante mecanismo de solución de controversias, había dado instrucciones al jefe negociador de Canadá, Simon Reisman, a salirse de las negociaciones. Mulroney pensaba que era más fácil para los EE.UU. llegar a un acuerdo con su enemigo de la Guerra Fría, la Unión Soviética, sobre como limitar el número de misiles estratégicos, que negociar un tratado de libre comercio con "su mejor amigo y eterno vecino". Desconcertado por la falta de tracción dentro de su propio gobierno, sostiene que a nadie en el gobierno de Reagan parecía importarle mucho si las negociaciones eran o no un éxito. Por otra parte, fue un riesgo enorme para el gobierno de Mulroney el proponer un tratado de libre comercio con su poderoso vecino del sur, y los conservadores fueron golpeados a diario por la oposición en el Parlamento. Ninguno de estos temas fueron registrados por el radar de Reagan. Curiosamente, el círculo de poder estadounidense no vio a Canadá como un socio estratégico, un estatus que, por ejemplo, Gran Bretaña si disfrutaba. Esta evidencia contradice la idea de que Canadá tiene una relación especial forjada por la geografía, los valores sociales y el idioma. El primer paso importante hacia el libre comercio norteamericano se dio en gran parte como un acontecimiento apenas reconocido por los círculos internos de la Casa Blanca y el Congreso (Mulroney, 2007).

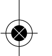


La autobiografía de Mulroney debe ser leída con escepticismo, ya que le gustaría hacer creer al lector que la única razón por la que se evitó un debacle del tratado de libre comercio fue debido a sus habilidades diplomáticas y a sus



debates con Bush padre, así como gracias a su relación personal cuidadosamente cultivada con Reagan. Los estudiosos y el público en general deben interrogarse acerca de la ausencia de un fuerte imperativo geopolítico en el trabajo. Los investigadores nos recuerdan que las negociaciones y el acuerdo final fueron, de hecho, impulsados por la lógica más fuerte del interés propio y el oportunismo de ambas partes. ¿La historia en grandes rasgos? El registro histórico no apoya ese tipo de grandes suposiciones.

Por otro lado, la firma del TLCAN con México implicó una lucha feroz dentro del Senado y el Congreso de Estados Unidos liderada en parte por el multimillonario Ross Perot, un populista audaz de la derecha con un enorme talento, que advertía de la desaparición de cientos de miles de empleos estadounidenses debido a las industrias maquiladoras. Se equivocó en su afirmación más publicitada, pero acertó sobre el impacto negativo que el TLCAN tendría en los salarios de la clase trabajadora estadounidense que logró mantener sus puestos de trabajo a pesar del *outsourcing*. En el 2007, los mismos argumentos todavía siguen prácticamente puestos en evidencia. Los economistas y los expertos, sin dar gusto a nadie, fallaron al documentar el número de puestos de trabajo perdidos o ganados debido a, o a pesar de, pertenecer al exclusivo club del TLCAN.



Los canadienses siguen obsesionados con el funcionamiento de la situación a nivel gubernamental y sobre cuanta autonomía mantienen en materia de políticas respecto a los Estados Unidos. En su libro de 2007, titulado "Guerra Inesperada, Canadá en Kandahar", Janice Gross Stein y Eugene Lang critican a los funcionarios de alto nivel que alimentaban a los políticos con sus mejores consejos sobre el papel de Canadá en la lucha contra Afganistán. Al igual que Mulroney, quien estaba obsesionado con los estadounidenses, los funcionarios de la Oficina del Primer Ministro estaban convencidos de que si Canadá rechazaba al gobierno de Bush en el tema de Afganistán se enfrentarían a "catastróficas" consecuencias. Nada de esta mentalidad fatídica resultó ser correcta. Los estadounidenses apenas recuerdan que Canadá no envió tropas a Irak y que rechazó participar en el programa de defensa de Bush de misiles balísticos. Como Lang comenta: "Estamos exagerando demasiado nuestra importancia en Washington. Realmente no les importamos tanto. Pero el consejo que nuestros políticos reciben es que se preocupan profundamente. Es egocentrísta. No es una visión realista del papel que Canadá desempeña en el mundo y de nuestra relación con los EE.UU." (Wente, 2007).

XI. La lección geopolítica aprendida

La lección aprendida es que el ideal de una comunidad norteamericana es una construcción muy frágil. Ni Canadá ni México tienen una influencia significativa

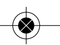
dentro de los pasillos del poder en Washington. Ambos países siguen siendo vecinos en vez de socios en el mundo de la política pública de los Estados Unidos. Las élites políticas de ambos países a menudo lamentan no recibir la atención que merecen. Sin duda es un trago amargo para la clase política mexicana tener que aceptar que la influencia de México en Washington en áreas políticas claves es mucho menor hoy en día de lo que era cuando Vicente Fox asumió la presidencia en el año 2000. También es preocupante observar que Brasil ha superado a México como el país de mayor influencia geopolítica en América Latina.

Muchos expertos opinan que con quince años de integración económica en su historial, México tomó una mala elección con el TLCAN. Al centrarse tan exclusivamente en el acceso al mercado de los Estados Unidos, la política comercial y exterior del país se encuentran peligrosamente desequilibradas con respecto al resto de América Latina y la Unión Europea. Nadie podría haber pronosticado que la industria mexicana sería mutilada por el ascenso de China a la preeminencia de la economía mundial. Igualmente, los mexicanos sólo pueden ser ambivalentes, en el mejor de los casos, sobre la exportación de cientos de miles de ciudadanos calificados y no calificados en busca de oportunidades de empleo en el extranjero.

La emigración de los mexicanos tiene que ser considerada como una mancha humana en el presente y el futuro de México. Muchos investigadores, como Dani Rodrick, han subrayado el hecho de que la tasa de crecimiento de México post-TLCAN es en realidad menor en 2006 que antes de que la clase política mexicana firmara el tratado (Rodrick et.al., 2006). Si bien es poco probable que México pueda fácilmente romper su relación estructural de enorme complejidad, si puede reducirla y redirigirla. Es sólo cuestión de tiempo para que el país vuelva a descubrir la necesidad de un tipo de trayectoria muy diferente que le ayude a lograr el desarrollo.

El éxodo previsto de capital social y humano tiene un costo enorme para la auto-estima de México y un desempeño económico muy importante. En la actualidad existe el consenso emergente de que el ínfimo tres por ciento anual de tasa de crecimiento del PIB que registra el vecino del sur debe ser duplicado o triplicado si espera apoyar un ataque vigoroso para erradicar la pobreza y brindar al cuarenta por ciento de la población que vive en o por debajo de los niveles de miseria nuevas oportunidades de vida (Drache y Froese, 2005). A pesar de contar con el mayor acceso a los mercados de los Estados Unidos, en relación a cualquier otra economía del sur, el desempeño de México sólo puede describirse como de sub-estándar. Todavía tiene que abordar muchas prioridades nacionales difíciles y urgentes. El pertenecer al TLCAN se ha convertido en una muleta para una economía de mal desempeño y no en una solución para seguir adelante. El enfoque particular en el mercado estadounidense a través del Tratado ha creado importantes rigideces estructurales y con la terminación de sus beneficios las presiones para hacer frente a los problemas internos no pueden sino aumentar en los próximos años.

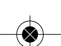




Los tres socios del TLCAN enfrentan futuros muy diferentes a partir de sus relaciones con el sur y con los cambios sísmicos desatados por China e India. México ha perdido cientos de miles de puestos de trabajo con China, ya que la producción se ha desplazado fuera de las maquiladoras a las zonas de montaje de bajo costo en el país asiático. Con el fuerte dólar canadiense, la fabricación de Ontario ha sido apaleada, perdiendo más de 300.000 empleos en manufactura durante los últimos dos años. Estratégicamente, China tiene la total atención de Washington y ha reemplazado a Canadá como el socio comercial más grande de Estados Unidos. Esto ha tenido efectos inmediatos para ambos socios del TLCAN (Arthurs, 2000). Una nueva evidencia vincula el impacto negativo del libre comercio mundial con la desigualdad en la política inducida experimentada por una gran proporción de la población cuyos puestos de trabajo no pueden ser reubicados en el extranjero. Muchos economistas estiman que los salarios de EE.UU. han caído constantemente durante la década del TLCAN, reducidos por la alta competitividad y las prácticas comerciales fragmentadas libres de sindicatos laborales (Bivens, 2007).

XII. La reducción de los gobiernos: agendas nacionales en competencia

Mientras los norteamericanos miran hacia el futuro, las relaciones estatales comerciales de América del Norte se encuentran más ancladas que nunca a las realidades generales conflictivas y competidoras de cada uno de los socios del TLCAN. Independientemente, las administraciones de Bush y Harper redujeron su base fiscal gubernamental mediante la reducción de las tasas de impuestos a los más ricos y a las corporaciones. Paul Krugman y muchos otros documentaron la generosidad corporativa de la administración de Bush hacia el uno por ciento de los perceptores de ingresos de Estados Unidos. El dos por ciento de los estadounidenses tienen en su poder el dieciocho por ciento de la riqueza del país. Esta concentración de riqueza no tiene precedentes y ha creado más millonarios y multimillonarios que en cualquier otro momento. Según Forbes, treinta y nueve multimillonarios de Estados Unidos representan el 4.5% del PIB (Wolf, 2007). En 2007, el gobierno de Harper redujo el IVA, siendo una de las mayores fuentes de ingresos del gobierno; está previsto que caiga el impuesto de veintiuno por ciento a quince por ciento para el año 2010, llegando a ser la tasa más baja existente en el G-7 (Chase, 2007). Lo que es significativo es que al adoptar estas dramáticas iniciativas ambos gobiernos enviaron el claro mensaje de que la capacidad gubernamental de las futuras administraciones sería mucho más reducida, hasta que estas tuvieron que enfrentarse a la devastadora crisis mundial de 2008. Desde entonces, la inversión en infraestructura, en rescates y en aumentar los beneficios laborales se ha convertido en



la nueva normalidad de los gobiernos, mientras abandonan las prácticas neoliberales de los últimos veinte años.

Sorprendentemente, la presidencia de Calderón ha pasado un proyecto muy modesto de reforma a la ley tributaria para aumentar los impuestos con el fin de pagar las necesarias reformas sociales en salud y educación; pero no queda claro para muchos observadores si los fondos recaudados encontraran su camino hacia estas áreas de importancia crítica dentro de la vida pública. El ingreso tributario es, en todo momento, fundamental para la promoción de la solidaridad social y la inversión en capital humano, aunque la reforma fiscal es constantemente un asunto divisivo para los políticos y los votantes.

En comparación con hace diez años, América del Norte está entrando en un período de incertidumbre y volatilidad. En los EE.UU., la creciente reacción contra la administración Bush dio lugar a una mayoría demócrata en el Senado y en el Congreso. La teoría de un gran cambio electoral en los patrones de votación de los Estados Unidos, con los demócratas y los republicanos cruzando las líneas del partido, ha sido probada en las elecciones de 2008. Bajo el gobierno de Obama, los optimistas creen que los EE.UU. se dirigen hacia una mayor corrección del rumbo. Sin embargo, se ha aislado de sus aliados y de la opinión pública mundial, y esto es preocupante para la clase política del país. Obama se ha dedicado a hacer las paces y son necesarias las nuevas orientaciones políticas, pero América del Norte no es una prioridad para esta administración, ya que tiene que navegar por una zona de guerra que se extiende entre Afganistán, Irak y Pakistán.

Lo qué se puede decir con certeza es que el ciclo político electoral en los tres países está respondiendo a una nueva constelación de fuerzas después de una década de integración de tipo comercial. Sin un consenso viable sobre las metas y los resultados deseados, América del Norte se ha vuelto ingobernable como una entidad coherente. Esta hipótesis puede ser probada a través del conjunto de presiones internas y las fuerzas competitivas que se mueven rápidamente entre los socios del TLCAN. Con tanta presión, ¿dónde queda la relación entre Canadá y México?

XIII. ¿Las posibilidades de una sociedad Canadá – México?

Económicamente, Canadá y México son socios comerciales muy modestos. Durante los últimos diez años, las exportaciones canadienses a México aumentaron de 0.42 por ciento a 0.78 por ciento, lo que es difícilmente un ritmo vertiginoso. Las exportaciones mexicanas a Canadá son igualmente modestas, rondando el dos por ciento. Lo que es innegable es que, no obstante lo decepcionante que puede ser la relación económica bilateral de los dos países, en el panorama general ambos aparecen en sus radares diplomático con un grado de importancia

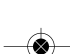
sin precedentes. Cientos de miles de turistas canadienses pasan sus vacaciones en México. De forma más significativa, cuarenta mil estudiantes mexicanos vienen a Canadá a estudiar. Las organizaciones no gubernamentales de Canadá y México se reúnen regularmente para discutir la relación entre ambos países, y las organizaciones empresariales canadienses, como el Consejo de Directores Ejecutivos, con frecuencia coordinan participaciones dentro de las política públicas con sus contrapartes mexicanas (Drache, 2007).

Sin embargo, el gobierno de Harper ha cambiado sus prioridades políticas e se enfocó en incrementar la relación de Canadá con Brasil, considerándolo como su principal objetivo de política exterior en América Latina. Ha habido oportunidades perdidas, sobre todo en respuesta a violaciones de los derechos humanos en el continente, así como en el tema del medio ambiente. El punto más alto en la relación México-Canadá se produjo en la ONU en el año 2003, cuando ambos países trabajaron en estrecha colaboración para superar las divisiones entre la acción unilateral del gobierno de Bush al invadir Irak y el sistema de las Naciones Unidas sobre el multilateralismo. Como siempre, esta ocasión singular para Canadá y México de cooperar estrechamente llegó y se fue sin establecer ninguna nueva base para la cooperación diplomática.

Si existe una última lección que aprender, es que a pesar de los miles de millones de dólares en flujos comerciales y energéticos, nuestra instintiva comunidad norteamericana está sólo parcialmente anclada en la seguridad y el comercio. La necesidad de la existencia de una tri-gestión de la política pública norteamericana no comenzó con la firma del TLCAN en 1994 (Cameron y Tomlin, 2000). Los derechos de ciudadanía, la regulación estatal y la cooperación en materia de seguridad se encuentran fuera de su complejo mandato. En estas áreas críticas, la cooperación interestatal es esencial e inevitable. También es una omisión curiosa de la limitada visión de la integración económica que se haya prácticamente ignorado la institución estratégica de la frontera, así como las agencias gubernamentales responsables de establecer los objetivos claves de las políticas públicas para la gestión transfronteriza del continente.

Canadá y México son dos sociedades muy diferentes que intentan llegar a un acuerdo con los efectos acumulativos y contradictorios provocados por los cambios que suceden a nivel micro y macro. Investigaciones a la opinión pública y nuevos estudios sobre los valores sociales exigen un fortalecimiento de la soberanía popular, no su dilución (Adams, 2005). En la última de una serie de encuestas de opinión pública realizada por Decima, una de las firmas encuestadoras más grandes de Canadá, el setenta por ciento de los canadienses dijeron que quieren que el gobierno haga más por limitar las adquisiciones extranjeras. Incluso entre los encuestados conservadores, sesenta y seis por ciento ha pedido al gobierno que tome la iniciativa. Significativamente, setenta y uno por ciento considera que un enfoque de laissez-faire respecto a la libre circulación del capital no es algo positivo (Deveau, 2006).





XIV. Una última lección aprendida: Poder blando y un público escéptico a lo largo de un continente interconectado

La idea de América del Norte ha sido parte del arsenal de la política de Washington, de la Ciudad de México y de Ottawa desde que Frederick Jackson Turner escribió su celebre tesis sobre la frontera americana a finales del siglo XX (Drache, 2004). El sistema y la estructura enlazan a Canadá y México de forma irreversible con la economía de la zona, pero hay otros enfoques políticos que compiten con la visión comercial y de seguridad que existe sobre la región. El más poderoso y evocador es el de imaginar América del Norte a través del lente de la diversidad y el multiculturalismo. Hace algunos años, el gran escritor y poeta mexicano Octavio Paz, explicó correctamente la experiencia de la región como un laberinto de soledad, refiriéndose a la experiencia de los migrantes mexicanos que viven en los barrios de Los Ángeles (Paz, 1985). Mientras que para algunos el laberinto puede ser negativo, en realidad se trata de la complejidad de los múltiples niveles de América del Norte como un prototipo de espacio social diverso que abarca la diversidad lingüística y cultural de tres sociedades distintas. Los tres países tienen la necesidad de abordar lo que tienen en común – desde la seguridad humana hasta el desarrollo, de los derechos humanos hasta el medio ambiente. La diversidad de América del Norte es nuestro destino común y debemos aceptar la necesidad de ser "amigos a la distancia". Las gentiles palabras de Thoreau representan la mejor manera para conseguir que las comunidades nacionales coexistan y prosperen.

A lo largo de América Latina, existe actualmente una sociedad civil vigorosa, bien organizada y articulada, aunque la naturaleza exacta de la participación ciudadana sigue siendo imprecisa y cambiante. Alexis de Tocqueville es uno de los pensadores fundamentales en lo que respecta a las actividades de grupos ciudadanos y a las ideas principales detrás del interés, la promoción y el compromiso de carácter voluntario y auto-organizado. Estas densas redes de asociaciones secundarias contribuyen cada vez más a la colaboración social, autónoma del Estado y vinculada a través de un orden jurídico y un conjunto de hipótesis comunes sobre las reglas. En la era de la información, no hay nada sorprendente en el nuevo poder del ciudadano o de la sociedad civil, como actores que han adquirido voz y presencia en la sociedad latinoamericana. El argumento creciente entre un individualismo que va en aumento y un renovado interés por la igualdad en vez de la libertad, es actualmente parte de la reformulación de la agenda pública.

En un momento se pensó que el crecimiento de la asociación formal e informal podría mejorarse a la misma velocidad que se difundía la igualdad de condiciones. De hecho, los estudios del PNUD sobre el desarrollo de la desigualdad sugieren que lo que ha sucedido es lo contrario. La desigualdad ha crecido mientras que la sociedad civil se ha vuelto más fuerte y más independiente del Estado en muchos países. No obstante, la importancia en aumento que ha ad-






quirido la sociedad civil en la profundización de la democracia es indiscutible.

Así que la pregunta es, cuando las macro-estrategias de Canadá y México, así como las políticas de EE.UU., vayan por caminos separados ¿México y Canadá obtendrán la fuerza de voluntad y las herramientas conceptuales para convertirse en gestores eficaces de conflicto en la integración de América del Norte?

Kissinger (1973) fue profético cuando escribió que "la política exterior es la política interna", y si esto es cierto para los Estados Unidos, aplica doblemente para Canadá y México – como países en los que la diversidad social y el multiculturalismo definen la identidad nacional. De esta forma, necesitan nutrir y proteger sus intereses estratégicos.

Si Ottawa espera ser un actor más eficaz a nivel mundial, necesita conectar con el público canadiense en formas que no ha elegido hacer. Hoy en día, lo que Joseph Nye ha llamado "el poder blando de la opinión pública" es más importante que nunca para conseguir los objetivos y llevar a cabo las prácticas de la política exterior de Canadá y México (Nye, 2004). Si estos "gemelos" del TLCAN esperan trazar su propio curso en la era de los ciudadanos inteligentes y críticos, la opinión pública tiene que ser tomada en cuenta, consultada y movilizada. Ottawa y México no lograron cambiar la ruta de la revolución de Bush en política exterior, pero en la era de Obama, tendrán que construir una red de influencia y adquirir voz en temas como la defensa de misiles, el mantenimiento de la paz, los derechos humanos, los subsidios agrícolas en la OMC y el gobierno mundial.

XV. Bibliografía

Adams, Michael (2005). *American Backlash: The Untold Story of Social Change in the United States*. Toronto: Viking Canada. (Adams, 2005)

Alden, Edward, y Holly Yeager (2005) "CAFTA victory revives Bush's ambitions for US trade deals," *Financial Times*, 29 de julio, página 9. (Alden & Holly, 2005)

Andreas, Peter y Thomas Bierstecker (2003). *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Nueva York: Routledge (Andreas & Bierstecker, 2003).

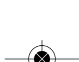
Archibold, Randal C. (2007). "Debate Raging, Mexico Adds Consulates in U.S." *The New York times*, 23 de mayo (Archibold, 2007).

Arthurs, Harry (2000). "The Hollowing Out of Canada?" en Jane Jenson y Boa de Sousa Santos eds. *Globalizing Institutions,* Londres: Ashgate (Arthurs, 2000).

Associated Press (2007). "Border Crossings Fall for Second Consecutive Year." *The New York Times*, 8 de noviembre (Associated Press, 2007).

Bell, Stuart (2007). "Terror Report Blames CSIS." *National Post,* 30 de octubre. (Bell, 2007).







Bivens, Josh (2007). "Globalization, American Wages and Inequality." *EPI Working Paper,* en www.epi.org, 6 de septiembre (Bivens, 2007).

Blumenthal, Ralph (2007). "Some Texans Say Border Fence Will Sever Routine." *The New York Times*, 20 de junio (Blumenthal, 2007).

Bower, David y David Kaye (2007). "Guantanamo by Numbers." *The New York* Times, 10 de noviembre (Bower & Kaye, 2007).

Byers, Michael (2005). *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, Nueva York: Grove Press (Byers, 2005).

Calavita, Kitty (1982). "California's 'Employer Sanctions': The case of the Disappearing Law." Research Report Series, #39, Center for U.S-Mexican Studies, University of California, San Diego (Calavita, 1982).

Canada, Government of (2007). Reports of the Auditor General, en http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/07menu_e.html. (Goverment of Canada, 2007).

_________ (2006). "Borderline Insecure." *An Interim Report of the Senate Committee on National Security and Defence.* Ottawa (Government of Canada, 2006).

CBC News World In Depth (2007). "Canadian security certificates and secret evidence.' en www.cbc.ca/news/background/cdnsecurity/securitycertificates_secretevidence.html, 23 February (CBC News World In Depth, 2007).

Cameron, Maxwell y Brian Tomlin (2000). *The Making of NAFTA: How the Deal was Done*. Ithaca Nueva York: Cornell University Press (Cameron & Tomlin, 2000).



Centre for Constitutional Rights (2007). Ver Illegal Detentions and Guantanamo and Government Abuse of Power among many other studies on protecting rights. http://www.ccrjustice.org/issues (Centre for Constitutional Rights, 2007).

Chase, Stephen (2007). "Anti-terror costs take toll on transporters," *Globe and Mail*, 22 de noviembre.

_________ (2007). "Ottawa doles out $60 billion in tax relief." *The Globe and Mail*, 31 de octubre.

_________ (2007). "Canada cries foul over U.S. border taxes," *Globe and Mail*, 2 de junio.

Clark, Gabriel (2007). "Federal Institutions In the Postal Service We Trust." *The Globe and Mail*, 21 de mayo.

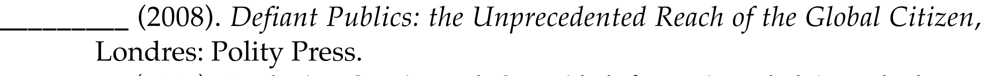
Clarkson, Stephen (2003). *Uncle Sam and Us*. Toronto: University of Toronto Press.

Confessore, Nicholas (2007). "Lou Dobbs Crusade Against Spitzer's Driver's Liscense Plan for Illegal Immigrants." *The New York Times*, 17 de octubre.

Deveau, Scott (2006). "Anti-terrorism laws intrusive, Canadians say." *The Globe and Mail,* 14 de noviembre.

Drache, Daniel ed. (2008a). *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Waterloo On: Wilfred Laurier UP.





_________ (2008). *Defiant Publics: the Unprecedented Reach of the Global Citizen*, Londres: Polity Press.

_________ (2007). *La Ilusión Continental: Seguridad fronteriza y la búsqueda de una identidad Norteamericana*. Ciudad de México: Siglo XXI.

_________ (2004). *Borders Matter: Homeland Security and the Search for North America.* Halifax: Fernwood.

_________ y Marc Froese (2005). The Great Poverty Debate, en www.robarts.yorku.ca, Toronto.

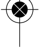
Draper, Robert (2007). *Dead Certain: The Presidency of George W. Bush*. Nueva York: Free Press.

Eaton, Leslie (2007). "US Prosecution of Muslim Group Ends in Mistrial." *The New York* Times, 23 de octubre.

Farmelo, Martha and Alan Cibils (2003). "Argentina's President's First 100 Days Break from 30 Years of Business-As-Usual." en http://americas.irc-online.org/articles/2003/0309kirchner.html. 30 de septiembre.

Freeman, Alan And Bill Curry (2007). "Border Among Key Issues At Summit's Opening." *The Globe and Mail*, 21 de agosto.

Globe and Mail (2007). "The State of Public Opinion in Canada: the Greening of Canada, Strategic Counsel."http://www.thestrategiccounsel.com/our_ news/polls/2007-01-17%20GMCTV%20Jan%2011-14%20f.pdf. ,17 de enero.



Gambrill, Monica ed. (2006) *Diez años del TLCAN en México, México: CISAN.*

Goldsmith, Jack (2007). *The Terror Presidency Law and Judgement inside the Bush Administration*, Nueva York: Norton.

Greenberg, Karen J. (2007). *The Torture Debate in America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Haglund, David G. (2003). "North American Cooperation in an Era of Homeland Security", *Orbis* 47:4.

Hall, Mimi (2007). "15,000 want off terror watch list TSa struggles to handle backlog." *USA Today*¸7 de noviembre.

Hollingsworth, J. Rogers y Robert Boyer, eds. (1997). *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Holstege, Sean (2007). "Chertoff will highlight progress along border." *The Arizona Republic,* 6 de noviembre.

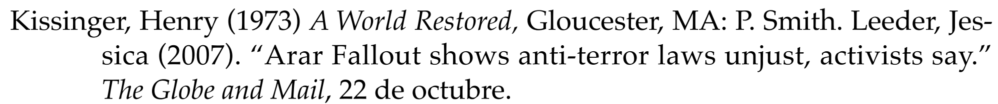
International Federation for Human Rights (2007). "Complaint Filed Against Former Defense Secretary for Torture, Abuse at Guantanomo and Abu Grahib", en www.fidh.org, 26 de octubre.

Jang, Brent (2007). "Air Security: demand angers Canadians." *The Globe and Mail*, 11 de octubre.

Jervis, Robert (2004). "Understanding the Bush Doctrine." en *American Foreign Theoretical Essay*, G.John Ikenberry ed. Nueva York: Pearson-Longman.

Kershaw, Sarah (2007). "U.S. Rule Limits Emergency Care for Immigrants." *The New York Times*, 22 de septiembre.





Kissinger, Henry (1973) *A World Restored,* Gloucester, MA: P. Smith. Leeder, Jessica (2007). "Arar Fallout shows anti-terror laws unjust, activists say." *The Globe and Mail*, 22 de octubre.

Marotte, Bertrand (2007). "Producers slam U.S. tests for Canadian meat, poultry." *The Globe and Mail*, 5 de noviembre.

McKinley Jr., James (2007). "In Mexico, Bush Seeks to Bolster Uneasy Alliance." *The New York Times*, 13 de marzo.

Mulroney, Brian (2007) *Memoirs 1939-1993*, Toronto: Random House.

Nye, S. Joseph (2004). *Power in the Global Information Age From Realism to Globalization*. Nueva York: Routledge.

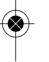
Paz, Octavio (1985). *Labyrinth of Solitude*. Nueva York: Grove Press.

The Pew Research Centre for the People and the Press (2007). Ver Survey Reports, http://people-press.org/reports

Randall, Stephen y Herman Konrad, eds. (1992). *North America Without Borders*. Calgary: University of Calgary Press.

Rutenberg, Jim y Carl Hulse (2007). President's Push on Immigration Tests G.O.P. Base, *NYT*, 3 de junio.

Rodrik, Dani, Nancy Birdsall y Arvind Subramanian. 2005. "If Rich Governments Really Care About Development." *WTO*. <http://www.ictsd.org/dlogue/2005-07-01/Docs/ BRIDSALL-RODRIK-_SUBRAMANIAN_what-rich-cando_April2005.pdf>.



Serrano, Monica (2007). "Integration and security in North America." *International Journal* (summer): 611-632.

Susskind, Ron (2007). T*he One Percent Doctrine: Deep Inside America's Pursuit of its Enemies Since 1911*. Nueva York: Simon and Schuster.

Thompson, John Herd y Stephan J. Randall (2002). *Canada and the United States: Ambivalent Allies*. Montreal: McGill-Queens University Press.

Vega, Alba et.al., eds. (2005). *A diez años del TLCAN*. México: Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre La Región de America del Norte.

Welsh, Jennifer (2004) *At Home in the World: Canada's Global Vision for the 21St Century.* Toronto: Harper Collins.

Wente, Margaret (2007). "The twisted road to Kandahar." *The Globe and Mail*. 20 de octubre.

Wolf, Martin (2007). Why plutocracy endangers emerging market economies, *Financial Times*, 7 de noviembre.

Woodward, Bob (2006). *State of Denial Bush at War Part III*. Nueva York: Simon and Schuster.



*Arturo Oropeza García**

América del Norte y el fin de las certezas

SUMARIO: I. De la cancelación de las certezas. II. ¿Crisis temporal o crisis estructural? III. Estados Unidos o la hegemonía rebasada. IV. China-Estados Unidos, o el baile de los elefantes. V. Tres actores en busca de autor. VI. Bibliografía.

I. De la cancelación de las certezas

Uno de los problemas principales de las diferentes sociedades ha sido su tradicional incapacidad para autoidentificarse en el momento histórico que les ha tocado vivir; y la integración de América del Norte, formada por Canadá, Estados Unidos y México, de cara al profundo cambio que se vive actualmente, parece que adolece del mismo defecto.

La generación de 1929, por ejemplo, tuvo que esperar dos o tres décadas para comenzar a entender la Gran Depresión que le tocó enfrentar; para reconocerse e identificarse a través de la bibliografía que empezó a circular pasada la mayor parte del problema, y que incluso, se sigue escribiendo hasta nuestros días. Desde luego, el autodiagnóstico histórico nunca ha sido sencillo, y menos ahora, en la etapa más dinámica de lo que se ha reconocido

* Doctor en Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Arbitro No-Nacional por parte de Brasil dentro del mecanismo de Solución de Controversias del MERCOSUR. Autor de diversas obras sobre Derecho Económico e Integración Económica.





como la era industrial, la cual está siendo brutalmente desplazada por una nueva fase a la cual se le identifica de manera general con el nombre de sociedad del conocimiento.

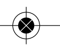
Desde que el hombre agrícola asistió al debút de la Era industrial a mediados del siglo XVIII, ante los inventos de James Watt con la máquina de vapor y Edmund Cartwright con la máquina de tejer; hasta el desplazamiento de esa Era por otra, basada en el conocimiento o el llamado trabajo de la inteligencia; las sociedades modernas intentaron clasificar sus diversas etapas de acuerdo a la innovación del momento. Esto fue así hasta que desde la llamada 3ª fase de la Revolución Industrial (que abarca hasta finales del siglo XIX (Sachs, 2006), y que ya comprende la invención de la lámpara incandescente por Thomas Alva Edison, las grandes centrales eléctricas, el motor de combustión interna; etc.), se cansó de contarlas y entendió que el flujo de la invención industrial y tecnológica tenía una naturaleza diferente a los eventos históricos anteriores; y que más que contarlos, además inadecuadamente, sólo había tiempo para intentar administrar el cambio, el cual, como ahora vemos, desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días no se ha podido lograr satisfactoriamente porque la velocidad y la dinámica que se imprimió al quehacer del nuevo ser económico, político y social durante más de dos siglos, ha sido superior a su capacidad de asimilación y control, yendo en consecuencia siempre atrás del fenómeno industrial y tecnológico que le ha tocado vivir.

Bajo esta perspectiva tendríamos que señalar que desde que apareció la primera máquina de vapor hasta nuestros días, el hombre moderno perdió las certezas, cayendo en un universo interminable de preguntas que al momento que encuentran algún tipo de respuesta, esta deja de tener vigencia, porque el río de la innovación trae nuevas aguas que cambian lo aprendido.

En esta idea general podría encontrarse un principio de explicación de por qué el hombre económico moderno, con la mayor cantidad de recursos técnicos y científicos a su disposición; con más de ochocientos millones de computadoras personales; de 500 mil millones de chips de ordenador; de contar con ordenadores que realizan cerca de mil billones de operaciones matemáticas por segundo (Toffler, 2006); ha sido incapaz de descifrar adecuadamente el momento histórico-económico que vive en la actualidad; y de ir acumulando una serie interminable de preguntas y de incertidumbres que llegan al punto de poner en riesgo no sólo las soluciones de su presente, sino peor aún, las posibilidades de su futuro.

En el marco de la larga transición del hombre nómada al hombre agrícola (150,000 años); y el amplio espacio entre la era del hombre agrícola al hombre industrial (7,000 años); y por otro lado, del instante entre el hombre industrial y el hombre del conocimiento (250 años), en términos históricos, se originan las primeras causas de la pérdida de las certezas del hombre moderno. En la brutal dinámica del cambio industrial y científico de los últimos siglos, se complementa su incapacidad para identificar los retos de su entorno.





Como ya señalaba acertadamente Keynes sobre los graves problemas de su tiempo, "… en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías…" "…de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aún los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas. Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros…" (Keynes, Primera Reimpresión 2006); o sea, que muchas veces es el statu quo del pensamiento, o los paradigmas rebasados, el peor enemigo de las sociedades modernas para poder identificarse en su tiempo histórico; conllevando con ello graves consecuencias para la sustentabilidad de su desarrollo.

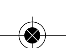
En ese sentido, los retos de hoy no son diferentes a los de los siglos XIX y XX, en cuanto a la necesidad de saber interpretar los profundos cambios que trastocan el mundo del conocimiento económico, en relación directa con su acontecer político y su consecuencia social. Y así como en los siglos XVIII y XIX a las nuevas maneras de una naciente Era industrial se les quería encajonar dentro de los viejos paradigmas del mercantilismo; y al nacimiento del neoliberalismo con la acartonada ortodoxia del libre mercado en el siglo XX; ahora, ante el nacimiento de una nueva Era económica, aún no bautizada por las corrientes del pensamiento económico, queremos cometer los mismos errores del pasado al intentar describirla y atraparla con los moldes de un neoliberalismo económico que ya no alcanzan para entender los nuevos problemas político-económicos-sociales que estamos enfrentando.

Todo lo anterior resulta relevante, porque al abordar el tema de la integración de América del Norte en el siglo XXI, aparece como imprescindible tocar a manera de preámbulo por lo menos tres líneas a través de las cuales se teje su presente y su futuro, que son a) la naturaleza y profundidad de la crisis económica mundial actual, b) la relación directa que guarda la misma con la salud económica de Estados Unidos, y c) el impacto del nuevo modelo de desarrollo chino en la región. De igual modo, este análisis se ve obligado a realizarse en el marco general de una nueva Era geopolítica que empieza a conformarse en este principio de siglo XXI, al igual que ocurrió en los siglos XIX y XX, a fin de no persistir en el error de aplicar conceptos insuficientes que no alcanzan para describir con claridad el momento histórico actual; o para no caer en el vicio, que como ya se señaló antes, tiende a cometer toda sociedad de no saber identificarse a sí misma históricamente.

Consecuentemente tendríamos que señalar que así como en 1929 no se trató de una simple crisis hipotecaria, bursátil o monetaria; el problema actual está lejos de ser tan solo un problema hipotecario o financiero; sino que sus raíces son profundas y al igual que la crisis de la primera etapa del siglo XX, el problema económico actual está trastocando y decidiendo el futuro geopolítico y económico del mundo global del siglo XXI.

Si esto es así, la visión regional de 1990-94 en la que se pensó la primera integración formal de América del Norte no tiene nada que ver con el esce-





nario actual de 2010, y menos con el futuro de mediano y largo plazo de la zona. Como un simple ejemplo de lo anterior tendríamos que resaltar que apenas hace 16 años se celebraba el triunfo del mundo unipolar y del "fin de la historia"; y China de ningún modo aparecía como un actor económico relevante en el tablero de control del mundo occidental. Como sabemos, estos dos simples conceptos han cambiado, y a contrario sensu, hoy lo que está en la mesa de los debates ya no es siquiera el mundo unipolar, el cual ya se cancela por descontado, sino la propia viabilidad económica de Estados Unidos. Y en cuanto al tema de China, su nueva realidad económica ha rebasado todos los pronósticos.

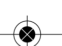
Por ello, en esta etapa de la cancelación de las certezas o del sobreseimiento de los viejos paradigmas, en los siguientes apartados intentaremos aventurar algunos conceptos generales respecto a las líneas de desarrollo que podrían incidir en la construcción del esquema de integración de América del Norte en el siglo XXI.

II. ¿Crisis temporal o crisis estructural?

Previo a la Gran Depresión de 1929, el mundo festejaba de manera ruidosa la década de los veintes: los "rugientes veintes" en Estados Unidos; los "años locos" en Francia; los "felices veintes en España"; o los "dorados veintes" en Alemania. Con total desparpajo, la clase responsable del tablero de control de las primeras décadas del siglo XX, "heredera" del periodo de posguerra de la Primera Guerra Mundial, y de la etapa de ajuste de un cambio estructural en la cadena económica del mundo (el sector industrial apenas tenía un poco más de 100 años); festejaba alegremente el desarrollo de sus insuficiencias y de sus contradicciones económicas, que llevarían al mundo a un periodo de ajuste que duró más de veinte años (1929-1950), y que tuvo un saldo de sesenta millones de muertos (Segunda Guerra Mundial); o que, de acuerdo a otros autores (Friedman 2007; Hosbawn, 2007), podría señalarse que tuvo un periodo más largo, el cual se prolongó por más de 35 años (1914-1950).

Más allá de las diferentes visiones, el tema central fue que la nueva sociedad global del momento, que había pasado de un comercio mundial en el siglo XVIII del 1% al 5% en 1870; y al 10% del PIB mundial en 1929, no se percató que el nuevo mundo que inauguraba la Revolución Industrial ya no aceptaba respuestas individuales, porque la acción de algunos de los países que participaban en el nuevo concierto mundial, automáticamente incidía en la estabilidad de las otras naciones. De igual modo ignoraron que la inauguración de un nuevo sector de la economía, que era el industrial, repercutía de manera directa en la transformación de una sociedad mundial que había sido agrícola los últimos 7000 años; a la cual le costaba gran trabajo reordenar su sustentabi-





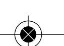
lidad de la noche a la mañana a fin de orquestar un nuevo sector industrial exitoso, y desmantelar un sector agrícola con el cual había convivido y generado su riqueza los últimos siete milenios.

La economía y el comercio internacional pasaron de ser negocios de bienes agropecuarios a un mundo de negocios industriales, cuando en 1825, 1869 y 1875, los sectores industriales inglés, norteamericano y francés respectivamente, tuvieron un mayor peso que el sector agrícola en su producto económico (Attali, 2007). La sociedad rural se fue transformando en urbana y el nacimiento de las nuevas fuentes de trabajo se fue dando en la medida que se iban construyendo las nuevas fábricas que la permanente innovación industrial iba generando.

Lo que el mundo vivía en el siglo XIX y principios del siglo XX, no era un simple cambio de paradigmas, era el parto de una nueva Era, de una sociedad industrial que requería de todo un nuevo entendimiento en la administración de la vida económica del mundo "occidental" que lideraba la nueva producción de mercancías. Que exigía de un principio de entendimiento que volviera sustentable este nuevo ciclo económico, que involucrara y comprometiera a los países participantes. Que para preservar el orden nacional económico, tenía que generarse un entendimiento global mínimo que hiciera posible una nueva convivencia mundial, la cual nunca más podría administrarse de manera exclusiva atrás de las murallas nacionales. Sin embargo esto no fue así, y a pesar del auge económico que generó el nuevo ciclo y la expansión del comercio mundial (la economía mundial escaló 695 mil millones de dólares en 1800 a 27,995 millones de dólares en 1900 (Frieden, 2007)); la desarticulación de sectores y de actores económicos, moviéndose en una total desincronía global, provocaron un nuevo "desorden" que se evidenció en las primeras décadas del siglo XX, y que estalló y se desfondó de manera abrupta en 1929.

Los beneficios y los avances de este periodo de libre mercado (1815-1929) son innegables, y la transformación de la sociedad y el ser humano en esta época están fuera de toda duda. No obstante, lo que aquí se trata de subrayar, es que junto con estos grandes éxitos de la civilización, el hombre económico no estuvo a la altura de su homólogo innovador; y que si bien sigue gozando de los privilegios de su desarrollo, hasta la fecha ha sido incapaz para identificar con objetividad su tiempo histórico, y aún, para administrar de manera sustentable las nuevas líneas de un destino global que parece inexorable.

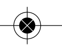
Cuando en 1929 inició la Gran Depresión, el comercio mundial de mercancías se retrotrajo 70%; el desempleo se disparó 25%; la industria se desintegró 30% durante un lustro; la producción mundial declinó 20%; 18 bancos centrales se precipitaron financieramente en un plazo de seis meses; y en cinco años desapareció el 50% de la Banca de Estados Unidos (Frieden, 2007); entre otros síntomas. Sin embargo, la sociedad global de su tiempo, primero identificó el problema como un tema bursátil (la bolsa de Nueva York cayó el martes negro, el 29 de octubre de 1929, un 12.8 %; y en tres semanas perdió todo lo que había ganado un año y medio antes. *Bierman, Harold. "The 1929 Stock Market*



Crash". EH.Net Encyclopedia); para después manejarlo como un problema hipotecario (en 1934, en Estados Unidos se generó un retraso con el pago hipotecario del 30% (Frieden, 2007). De igual modo se presentaron las corrientes liquidacionistas y tradicionalistas, entre las que destacó la figura del secretario del tesoro de Estados Unidos Andrew Mellon; las cuales clamaban porque los gobiernos se mantuvieran al margen del problema, para que en un ambiente ortodoxo de libre mercado, la "enfermedad" económica se curara sola, y "purgara la podredumbre acumulada en el sistema. El alto costo de la vida y el despilfarro desaparecerán. La gente trabajará más y vivirá una vida más moral. Los valores se ajustarán y la gente emprendedora enmendará los estragos causados por gente menos competente" (Frieden, 2007). La sociedad económica del 29, tanto por intereses creados, como por su falta de capacidad para interpretar los tiempos nuevos, condenó a las generaciones de la primera mitad del siglo XX a enfrentar una insuficiencia y contradicción económica que ya no podían resolverse de manera local y tradicional; que exigían, ante el nuevo mundo industrial, y en consecuencia global, de una nueva forma de atender la geopolítica, la economía y el comercio del mundo. Esto, después de décadas de penurias, sólo se logró hasta que se concretaron dos hechos globales de la mayor relevancia: el primero, a través de los acuerdos colectivos firmados por los actores económicos de post-guerra en Bretton Woods en 1944; y el segundo, por medio del reconocimiento que hizo el mundo económico occidental de los derechos sociales o de bienestar de los más desposeídos. A partir del marco referencial de estos dos grandes eventos, es que empiezan a generarse resultados económicos positivos para la mayoría de los países que participaban de esta nueva "economía occidental"; las cuales se prolongaron hasta la década de los setentas, cuando de nueva cuenta el contrato global empezó a deteriorarse ante la falta de armonía de un sector agrícola global que venía desfasado desde el mercantilismo; un sector industrial anárquico y depredador; junto a una naciente sociedad del conocimiento que daba sus primeros pasos.

Desde luego que junto con lo anterior se cruzan una infinidad de vectores políticos-económicos y sociales que influyeron en el desarrollo del fenómeno, pero para los efectos del presente trabajo lo que intenta resaltarse es la falta de capacidad de la sociedad en turno para identificar el cambio histórico estructural que se vivía; y su impotencia, interesada o autista, para resolverla. Tuvo que venir la renovación del pensamiento económico global con Keynes y los precursores del Estado del Bienestar en Suecia y los países bálticos, entre otros, para repensar y humanizar un capitalismo y un modelo económico que como decía Keynes en 1933 "El decadente capitalismo internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades" (Frieden, 2007); agregando posteriormente a manera de síntesis respecto al punto neurálgico de la Gran Depresión de 1929: "Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su





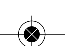
incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos".[1] Lo anterior resulta relevante porque cien años después y a comienzos del siglo XXI, las diferentes voces autorizadas siguen manteniendo la misma sintonía con las líneas de interpretación que se manejaron durante la Gran Depresión económica de la primera parte del siglo XX; más allá de la actualización de las medidas financieras.

Al igual que a principios del siglo pasado, a pesar de los negros nubarrones que ya alertaban de la insuficiencia del acuerdo global desde la década de los setentas, las primeras posturas fueron de negación hacia el dimensionamiento de la crisis, y de minimizar sus posibles resultados. En 2005, por ejemplo, Thomas Friedman, apoyándose en el fenómeno meteorológico que en 1991 devastó a la zona de Massachussets, y que por la soterrada confluencia de elementos que la originó se le conoció como la "tormenta perfecta"; ya alertaba de una crisis económica descomunal y sugería que en ese momento todavía era oportuno el cambio de rumbo, "no cuando el tifón está a punto de engullirte". Al respecto también reclamaba en su obra que ante el aviso de cambios dramáticos como los sucedidos el 11-S, donde se había presentado una gran oportunidad para el llamamiento al sacrificio nacional de Estados Unidos para resolver los urgentes problemas financieros, energéticos, científicos y educativos, el Presidente Bush, en lugar de exhortarlos al sacrificio, los invitó a salir de compras (Friedman, 2006).

Al igual que a inicios del siglo XX, a finales de 2007 y a partir de 2008, ante los primeros relámpagos económicos empezó a hablarse de una crisis hipotecaria como la culpable del problema (El 16 de diciembre de 2003 el presidente George Bush firmó el *American Dream Downpayment Act*, una ley que buscaba promover que minorías y familias de escasos recursos tuvieran acceso al crédito del enganche de una casa; lo cual originó la creación de un proceso viciado que llevó a que en 2006 el 40% de las hipotecas nuevas tuvieran una baja calificación; lo cual se sumó a la piramidación de garantías que hicieron que el crédito hipotecario se destinara hacia mercados de baja calidad crediticia. Suárez Vélez, 2009). Ante el rebasamiento de las proyecciones, la culpa hipotecaria ya no alcanzó y esta fue escalada al nivel de crisis financiera, como producto de malos manejos y altos niveles de corrupción, la cual habría repercutido gravemente en la estabilidad de los bancos y el mercado de capitales (como ejemplo de lo anterior, puede mencionarse el caso de los *Credit Default Swaps*, CDS, y de las empresas Monoline que operaron como instrumentos de protección respecto del pago del capital y de los intereses de instrumentos de deuda que no fueran liquidados, los cuales, ante su operación irregular e irresponsable, manejaron flujos protegidos en 2008 por una cifra alrededor del PIB mundial, o sea, la estratosférica suma de 55 billones de dólares. Suárez Vélez, 2009).

[1] Los pobres del mundo aumentaron en más de un 50% de 1820 a 1950; pasando 1000 millones a más de 1600 millones de personas. Goldin Ian; Reinert Kenneth; Globalización para el Desarrollo; Planeta, 2007. p. 59.



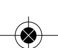


De 2008 a la fecha, la opinión de la mayoría de los analistas se ha estacionado en este diagnóstico (Krugman, Sachs, Bernanke, etc.), apostando a que una correcta política monetaria, una mayor supervisión financiera y una participación Keynesiana del Estado (ampliación del presupuesto para obra pública y apuntalamiento de los quiebres económicos), serán suficientes para rescatar a la economía de su colapso actual. Sin embargo, dentro de este análisis general se saltan las otras causales del problema, que inician desde la erosión económica global de la década de los setentas; la irrupción protagónica de una nueva sociedad del conocimiento; el desplazamiento de la "joven" sociedad industrial; el empobrecimiento del sector primario; el factor asiático (Low cost); los imprescindibles factores demográficos y ecológicos, etc., que sin duda alguna hoy son parte sustantiva de la crisis histórica de inicios del siglo XXI. Y aquí volvemos a la pregunta inicial que enmarca este apartado ¿crisis económica temporal o cambio estructural?; la respuesta a la ecuación anterior no es menor, porque de su contenido se están derivando tanto las estrategias de su posible solución, como las consecuencias de su aplicación. ¿Estará resuelta para 2010?, como apuestan los analistas de la crisis temporal, que ya pronostican un crecimiento mundial promedio de 2.5% (Banco Mundial); ¿o como en 1929, estamos frente a un fenómeno de agotamientos estructurales que requiere de medidas más integrales y profundas para dotar de sustentabilidad y futuro a un mundo cada vez más globalizado? La disyuntiva no puede minimizarse porque la sociedad global no puede darse el lujo de equivocarse al igual que hace cien años; ni puede tomarse tres décadas como en 29 para pensarlo, ó sacrificar millones de vidas para solucionarlo; porque las plusvalías y los márgenes de ayer se han ido agotando y un mundo más interconectado e interdependiente, cuya economía se ha integrado en casi un 30% de intercambio comercial entre casi todos los países del mundo, gravitan a su alrededor, esperando que las soluciones adoptadas sean las correctas.

Comenta Krugman respecto a la Gran Depresión de 1930 que esta fue una tragedia innecesaria; que si solo Herber Hoover no hubiera tratado de equilibrar el presupuesto frente al colapso económico; si la Reserva federal no hubiera defendido el estándar del oro frente a la economía doméstica; si tan solo el gobierno hubiera provisto de liquidez a la Banca cuando se vio la amenaza de su colapso, y esto hubiera calmado el pánico de 1930-31; la caída de la bolsa de valores hubiera sido tan solo una recesión ordinaria que pronto se hubiera olvidado. De igual modo, agrega que algunos analistas señalan que los problemas económicos actuales son estructurales y que no tienen soluciones inmediatas; añadiendo que los únicos obstáculos estructurales son las doctrinas obsoletas, mal ordenadas, que obstaculizan el pensamiento del hombre (Krugman, 2008).

Coincidimos con Krugman en la necesidad del pensamiento nuevo, como también lo proponía Keynes, y en lo imprescindible que resulta atisbar con nuevos ojos a los problemas nuevos. Pero si bien hay que alejarse del fatalismo que nada aporta, también hay que huir del análisis económico que cierra la mirada a la nueva interconectividad de los problemas. De igual modo creemos que





no debe tomarse con recelo la calificación "estructural" de los fenómenos, ni mucho menos su categoría histórica. El tobogán de la ciencia y la tecnología nos conducen por una vía de alta velocidad, la cual resulta evidente que hemos sido incapaces de clasificar y administrar; pero en medio del limitado conocimiento que nos queda, intuimos que la sociedad moderna se reestructura todos los días, empezando por su economía; y que es muy probable que a futuro, si la nueva sociedad del conocimiento nos lo permite, tendrá que darse una reclasificación histórica más adecuada del periodo político-económico y social que se ha dado desde el inicio de la Revolución industrial hasta nuestros días.

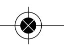
La percepción del fenómeno económico global por ende, cada día se ha vuelto más difícil; preguntándose por el propio Krugman sobre la razón por la que los economistas se han equivocado respecto a la naturaleza y dimensión de la crisis actual (New York Times, 22-11-09). En el mismo sentido, Anatoly Kaletsky, en su artículo "Adiós, Homo Economicus", pregunta "¿cuántos economistas académicos han tenido algo útil que decir sobre la mayor convulsión en 70 años?"; y sentencia afirmando que "La realidad es aún peor de lo que sugiere esta pregunta retórica: los economistas no sólo han fracasado, como profesión, en guiar al mundo para salir de la crisis, sino que fueron responsables fundamentales de habernos arrastrado a ella." (Revista Este País, 2009) De lo que no queda duda es que el fenómeno ha estado desbordando a los especialistas que se estimaba estaban mejor preparados para ello, como es el caso de Alan Greenspan, que después de ser durante 32 años uno de los mayores responsables de la conducción económica de Estados Unidos, en relación al problema económico de 2008 declaró que "nunca imaginé la dimensión *histórica* de la crisis actual";[2] para agregar posteriormente con todo candor y no poco cinismo que "Quienes hemos velado por el interés de las instituciones de crédito para proteger el patrimonio de sus accionistas, yo entre ellos, estamos atónitos" (Letras Libres, Junio de 2009).

Lo cierto es que nos encontramos en un territorio económico nuevo; en la conformación de una nueva geografía del desarrollo que nos impone el avance de la economía y del conocimiento. Más aún, como apuntan los Toffler "El mundo se está transformando radical e irreversiblemente" "Los sistemas de riqueza nuevos no se presentan a menudo y no llegan solos, cada uno trae consigo una nueva forma de vida, una civilización"; sobre lo que agregan que "Para bien o para mal, miles de millones de vidas en el mundo entero están siendo cambiadas por esta revolución, que hace emerger o decaer, con su impacto, a naciones y regiones enteras del planeta". (Toffler & Toffler, 2006)

¿Qué camino tomamos? ¿Qué alternativa se impone para repensar en una América del Norte en el siglo XXI? ¿Optamos por el camino de los voceros de la crisis temporal? ¿O repensamos la estrategia regional frente a la construcción de un nuevo mundo económico y de una nueva sociedad del conocimiento, con todos los ajustes que esto conlleva?

[2] Cursivas del autor.





Si optamos por lo primero, bastará con que Estados Unidos y el mundo económico global realicen los ajustes monetarios Keynesianos para que se recupere la salud económica; que opere adecuadamente la Reserva Federal como dice Krugman; que se cubran los pasivos públicos que hagan falta; que se financien las bancarrotas bancarias y que se reactive la economía con la obra pública, entre otras acciones. Si pensamos que estamos frente a un reto estructural histórico, frente a un cambio de Era, entonces tendremos que aceptar que lo anterior no basta y que habrá que pensar en nuevas acciones, que junto con las anteriores, doten de fortaleza y viabilidad la integración de los tres países, a Canadá, Estados Unidos y México, frente a los nuevos retos que impone el siglo que comienza.

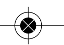
La disyuntiva es del todo relevante y no es exagerado señalar que de la decisión de los "police makers" del momento; pero también de todos aquellos actores tanto públicos como privados que influyen de manera indirecta en la visión de futuro de la región, dependerá el papel que desarrollará América del Norte a lo largo del siglo XXI.

III. Estados Unidos o la hegemonía rebasada

¿Siglo asiático; Siglo de Estados Unidos, Chinamérica? ¿La Unión Americana logrará recuperar su estabilidad y avance económico, o seguirá en caída libre hacia un pozo sin fin? Más relevante aún, ¿en el marco de la aceptación pública de la crisis económica mundial, Estados Unidos ya sabe cuál es su padecimiento, o la soberbia y el desconocimiento le siguen limitando su capacidad de diagnóstico y de respuesta sobre el problema a enfrentar? ¿Está consciente de su reto histórico y de su plusvalía debilitada, o como en las décadas de los 70s, 80s y 90s, está en la idea de que su fuerza inercial lo volverá a sacar adelante? Estas y otras preguntas resultan fundamentales cuando se intenta repensar en la integración económica y comercial de tres países que inició en 1994 a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la cual, junto con sus aciertos y debilidades, se construyó en torno a la fortaleza económica de un país que en 1990 detentaba el 15% del comercio del mundo; y que ahora, aquejado de una grave crisis económica, este índice se ha reducido al 8%. (FMI, Estadísticas Financieras Internacionales).

En este sentido, ¿cómo debemos enfocar las nuevas líneas estratégicas de una integración de América del Norte para el siglo XXI? ¿Qué Estados Unidos nos depara su futuro económico para 2015, 2020, o para 2050? En 1994, tanto Canadá como México se comprometieron con la hegemonía económica más importante de su momento; con la nación que justo cinco años antes se había declarado vencedora del mundo bipolar que había prevalecido a lo largo de la llamada Guerra Fría. Esa fue la lógica del acuerdo; con base en ella se negoció y se apostó sobre sus posibles consecuencias. Es evidente que en poco más de década y media, los





parámetros han cambiado; por lo que resulta de previo y especial pronunciamiento para los tres países involucrados saber dónde están parados, cual es su situación económica real, cual es el inventario de daños que la crisis económica les ha dejado. Seguir con el mismo esquema de integración de 1994, o sea, con el TLCAN, en términos de estrategia y de desarrollo, sería como seguir conviviendo con un cadáver comercial insepulto, que ha dejado de funcionar como una estrategia de desarrollo integral, para convertirse en un Código internacional de comercio. Continuar sin reflexionar sobre los profundos cambios político-económicos y sociales del presente, sería perder la oportunidad de construir un futuro sustentable para la región. Dejar de reflexionar sobre las implicaciones de la verdadera afectación de Estados Unidos como potencia, no le resulta conveniente a ninguna de las tres naciones, porque les privaría de la oportunidad de sumar en un momento que reclama de todas las sinergias.

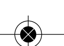
Más allá de las dos corrientes principales que hablan de la decadencia o de la solidez de la hegemonía norteamericana, lo que habría que reconocer es que la misma no pasa por sus mejores días, que enfrenta serios retos económicos y que independientemente del desenlace de los años por venir, su liderazgo, su fortaleza económica y su imagen global ya no son los mismos; y en no pocas ocasiones se le aprecia como un portaviones a la deriva en medio de una gran tormenta.

La primera y obligada referencia en este sentido, es el equiparar el ciclo norteamericano con el periodo hegemónico de Gran Bretaña del siglo XIX, la cual aporta un sinnúmero de paralelismos si uno no olvida las enormes diferencias que se han generado del siglo XIX al siglo XXI. No obstante, la comparación resulta procedente desde el momento que se reconoce que a diferencia de otras hegemonías, tanto el imperio británico como el norteamericano son los primeros dentro de una era global que reconoce su nacimiento a partir del inicio de la Revolución Industrial, en la segunda mitad del siglo XVIII. En este sentido, la invención industrial y tecnológica serían los sellos distintivos que otorgarían tanto a Gran Bretaña como a Estados Unidos su diferencia respecto a imperios anteriores. Tanto al Imperio de Gran Bretaña como a la hegemonía de Estados Unidos les corresponde una nueva Era; una época y una civilización diferentes.

En el caso de Inglaterra, al mismo tiempo que surge una Era industrial, es desplazada del primer plano una sociedad agrícola que vivía, pensaba y entendía los procesos político-económicos y sociales de una manera distinta. El hombre agrícola es desplazado en importancia por el hombre industrial, y con ello se da el fin de sus certezas y del futuro predecible, para dar lugar a una globalización desbocada cuya única constante sería el cambio y la innovación. En cuanto a Estados Unidos, el nacimiento de una Era del Conocimiento desplaza ya a una sociedad industrial y relega a una sociedad agrícola, generando una enorme anarquía e incertidumbre.

Si bien a Gran Bretaña la posicionaron sus triunfos militares, en especial su victoria sobre Francia en 1815; su fortaleza económica se deriva de ser el primer país que entiende de la importancia de los nuevos inventos indus-

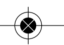




triales, y de su enorme potencial para generar riqueza. En ser la primera nación que rompe paradigmas ante el advenimiento de la máquina de vapor, de la máquina de tejer, del ferrocarril, de la electricidad, etc. lo cual la llevó en 1900 a registrar los mayores niveles de industrialización per cápita y participación relativa en la producción manufacturera del mundo, conduciéndola de igual modo en 1880 a administrar el 23% de la producción industrial mundial; y a principios del siglo XX a detentar el 25% de las tierras y la población del mundo (Kenedy, 1994).

En lo que respecta a Estados Unidos, si bien su fortaleza surge de una estabilidad interna que se generó como resultado de su Guerra Civil, y de eventos hegemónicos hemisféricos (México 1847, España, Cuba 1898, Venezuela 1895, etc.), su crecimiento económico se desborda a través de la explotación de su gran potencial como productor de alimentos, así como de su capacidad de adaptación y explotación del fenómeno industrial. En 1914 los Estados Unidos ya producían más carbón que Gran Bretaña y Alemania y ya eran el más grande productor de petróleo. Su producción de hierro colado era mayor que la de Gran Bretaña, Alemania y Francia juntos, y su producción de acero era casi igual incluyendo a Rusia. Su consumo de energía derivada de fuentes modernas era en 1913 igual a la de Gran Bretaña, Alemania, Francia, Rusia, Austria y Hungría juntos; y tenía más vehículos de motor que el resto del mundo; lo cual la llevó a que su PIB nacional y per cápita superasen a todos los demás países en 1914 (Kenedy, Auge y caida de las grandes potencias, 1994). Los análisis sobre la época pronosticaban que bajo el ritmo de crecimiento del potencial norteamericano, este superaría a toda Europa, sin el estallamiento de 1914, en 1925; sin embargo, autores como Jeffry Frieden argumentan que precisamente las dos Guerras Mundiales jugaron un papel vital para la consolidación hegemónica de Estados Unidos. Sobre la Primera Guerra Mundial señala que "La guerra devastó Europa, y en cambio convirtió a Estados Unidos en la principal potencia industrial, financiera y comercial del mundo. La producción industrial estadounidense casi se triplicó durante los años de guerra, pasando de 23 millardos de dólares en 1914 a 60 millardos en 1919. En 1913 los países industriales de Europa juntos, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Bélgica producían sustancialmente más que Estados Unidos; a finales de la década de 1920 Estados Unidos superaba a esos países juntos en casi un 50%". Y en lo que hace al resultado económico de la Segunda Guerra Mundial, el mismo autor agrega "Los pesos relativos de las economías estadounidense y europea cambiaron sustancialmente. En 1939 la economía estadounidense era exactamente la mitad de la suma de las de los beligerantes finales en Europa, Japón y la Unión Soviética; en 1946 era mayor que todas ellas juntas. La producción total de acero de Alemania, Gran Bretaña y la URSS en 1939 habría sido más de 15% mayor que la de Estados Unidos; en 1946 era menos de la mitad. Europa y Japón estaban aplastadas y exhaustas; Estados Unidos era un país rico y poderoso y su ayuda iba a determinar la velocidad de recuperación" (Frieden, 2007).





La caída de la hegemonía inglesa, por otro lado, se da en el marco del cambio de importantes ciclos históricos, que junto con sus errores internos, precipitan su liderazgo y poderío económico. Respecto a lo interno vale la pena destacar la frase de Joseph Chamberlain que a principios de 1900, a manera de diagnóstico, declaraba sobre Inglaterra: "El titán cansado (tambaleándose) bajo el orbe demasiado basto de su destino" (Kenedy, Auge y caida de las grandes potencias, 1994). Con lo cual reconocía al cansancio y a la autocomplacencia como las principales causas de la pérdida de liderazgo industrial frente a Estados Unidos, Alemania y Japón a principios del siglo XX. De este modo, a pesar de que Londres fue la cuna de la Revolución Industrial, a lo largo de casi un siglo perdió el liderazgo y las ventajas que tenía tanto en innovación como productividad industrial. De igual modo, a pesar de la caída de su ingreso económico, Gran Bretaña persistió en el financiamiento del enorme gasto de guerra de su flota marítima, la cual, si bien había contribuido a lo que se conoció como la "pax británica" y a su expansión comercial a lo largo del siglo XIX, en el siglo XX, su sostenimiento contribuyó a la pérdida de su equilibrio económico. Para 1913, por ejemplo, la participación industrial de Gran Bretaña en el mundo ya había disminuido al 13%, mientras que la de Estados Unidos y Alemania se habían incrementado al 32% y 15% respectivamente. No obstante lo anterior, para las mismas fechas Inglaterra seguía manteniendo el mayor gasto de guerra mundial sobre 2, 174,000 toneladas de buques de guerra, mientras que Estados Unidos y Alemania lo hacían respecto a 985,000 tons. y 1,305,000 tons. respectivamente (Kenedy, 1994). Estas fueron dos de las causas más relevantes del deterioro inglés, que parecen repetirse en el caso de Estados Unidos.

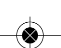
Son muchos los factores que inciden en la caída del primer imperio industrial detentado por Gran Bretaña y no es el objetivo de este trabajo explayarse en el tema, sin embargo, la amplia gama de paralelismos entre el comienzo del siglo XX y del siglo XXI, en cuanto al debilitamiento y desplazamiento de la hegemonía inglesa en el primer caso, y de Estados Unidos en el segundo, son referencias que nos alejan de la inmediatez de los análisis coyunturales, y que nos ubican en la congruencia histórica-económica del fenómeno enfrentado al día de hoy por Estados Unidos. Gran Bretaña por ejemplo, en medio de su gran éxito llegó a exclamar en boca de su economista Jevons que "Las llanuras de América del Norte y de Rusia son nuestros trigales; Chicago y Odesa, nuestros graneros; Canadá y el Báltico, nuestros bosques proveedores de madera; Australia contiene nuestras granjas de corderos y en Argentina y las praderas occidentales de América están nuestras manadas de bueyes,…etc." (Kenedy, Hacia el siglo XX, 1993) De igual modo, en medio de ese exceso de confianza, en el campo financiero declaraba Ludwig Bamberger a fines del siglo XIX "Elegimos el oro, no porque sea oro, sino porque Gran Bretaña es Gran Bretaña" (Frieden, 2007). La hegemonía se desfondaba, pero el síndrome de la abundancia y del éxito alejaron a los ingleses de la estrategia que les habría impulsado al mantenimiento del liderazgo eco-

nómico-industrial del mundo; y desde luego, a principios del siglo XX, lo que sobraba eran los pronósticos de que seguiría siendo un siglo inglés.

En cuanto a Estados Unidos aquí vale la pena recordar que en 1989, ante la caída del muro de Berlín y de la terminación de la Guerra Fría, la lectura del ciclo norteamericano, a pesar de que ya presentaba importantes signos de su erosión económica, se argumentó por un ejército de analistas encabezados por Fukuyama, que estábamos ante la presencia del "fin de la historia", y en consecuencia, de la continuación infinita del ciclo de Estados Unidos. De nueva cuenta la sobre confianza del éxito y la autocomplacencia evitaban reconocer que ya desde lustros anteriores a 1989, los diferentes índices del proyecto de Estados Unidos mandaban señales alarmantes al tablero de control de su economía.

Al igual que la Inglaterra de la mitad del siglo XIX y la de principios del siglo XX; en el caso de Estados Unidos debe dividirse el espíritu de Imperio que privó a finales del siglo XIX, con la actitud guardada desde la década de los setentas del siglo pasado. De expresiones como la "americanización del mundo", "el coloso comercial americano", "el siglo americano", que se hacían a principios del siglo XX; en la actualidad todas son dudas y cuestionamientos sobre su fortaleza. Se habla y se cataloga el debilitamiento de Estados Unidos de innumerables maneras: se dice que padece una "decadencia relativa", se comenta de una "hegemonía en decadencia", de un "liderazgo en renacimiento", de una economía estancada; etc. Sin embargo, como bien apunta Hobsbawm: "Hay razones internas por las que el imperio estadounidense no puede durar, y la más inmediata es que la mayoría de los estadounidenses no están interesados en el imperialismo ni en la dominación mundial en el sentido de gobernar el mundo. Lo que les interesa es lo que les ocurra a ellos en su propio país. La economía estadounidense está tan desmejorada que en algún momento el gobierno y los electores decidirán que es mucho más importante concentrarse en la economía, que emprender aventuras militares en el extranjero, en particular si se tiene en cuenta que esas intenciones militares en el extranjero correrán a cargo de buena parte de los propios estadounidenses…" (Hobsbawm, 2007). El comentario cobra gran relevancia porque la primera condición de un Imperio, es querer serlo, como lo fueron en su tiempo Gran Bretaña, La Unión Soviética y los propios Estados Unidos; y ahora ese interés parece desplazarse hacia China.

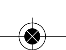
Lo cierto es que de acuerdo a la categoría histórica de Imperio, o de gran potencia militar y económica que se le reconoció a Estados Unidos desde 1918, como dice Kennedy; o de 1945 como opina Frieden; de manera clara sólo pervive su fortaleza militar; ya que su fuerza económica, a manera de una caída permanente en forma de cascada, se ha venido diluyendo desde la década de los setentas; y en cuanto a su poder militar, éste está operando en los últimos años mas como una carga que como un atributo; sin embargo, lo que vale la pena subrayar del problema económico de Estados Unidos, es que puede calificársele de muchas maneras, menos de nuevo.



Desde hace muchos años, adelantándose a la "tormenta perfecta" de Thomas Friedman, autores como Arthur MacEwan, James M. Cypher, Elaine Levine, por mencionar solo algunos, ya documentaban sobre la declinación del país. MacEwan declaraba, por ejemplo, a principios de la década de los noventas que "Estados Unidos es en muchos sentidos la nación más poderosa del mundo… sin embargo, al interior de los Estados Unidos nos encontramos con que las cosas se están desintegrando. La falta de vivienda, el problema de las drogas y un alto nivel de mortalidad infantil encabezan las noticias mientras que los servicios sociales locales parecen deteriorarse en todo el país." (MacEwan, 1992) Lo anterior lo reforzaba documentando que entre 1973 y 1987 comenzó la erosión del nivel de vida de las familias norteamericanas, al bajar el promedio del ingreso monetario familiar de la quinta parte de las familias más pobres en un 7.3% en el periodo; mientras que la quinta parte de las más ricas aumentó un 14%. En el mismo sentido demostró que entre 1966 y 1985 las tasas efectivas de impuestos para el 1% de los contribuyentes más ricos cayeron entre 27% y 36%; y que para el 10% de las clases más pudientes, estas se disminuyeron entre 10% y 16%, lo cual se combinó con aumentos fiscales substanciales para los más pobres. De igual modo evidenciaba el alto costo de la fuerza militar (7% en 1986), y sobre todo de su inutilidad para el mantenimiento de su hegemonía económica (MacEwan, 1992).

Por su parte, Cypher también ya alertaba desde finales de la década de los 80s del debilitamiento de los Estados Unidos, fundamentándolo en primer lugar en una pérdida de la productividad, de la cual argumentaba que de 1950 a 1973 (que comprende la "edad de oro" del ciclo económico norteamericano de posguerra), ésta se había incrementado un 2.44% anual, mientras que de 1973 a 1990, lo había logrado únicamente en 0.825%. También denunciaba desde esa época algo que hoy es tema de gran preocupación entre los analistas y funcionarios norteamericanos, el llamado "déficit triple", el cual en 1990, en cuanto al déficit presupuestal, ya representaba el 6% del PIB; el comercial registraba un pasivo anual de 100 mil millones de dólares; y a partir de 1989, Estados Unidos pasó a ocupar el lugar de la nación más endeudada del mundo con un faltante de 650 mil millones de dólares, sitio que no abandonaría hasta la presente fecha. Asimismo, Cypher ya comentaba sobre el crecimiento de la deuda doméstica, la cual en 1950 representaba el 35% del ingreso personal y para 1989 ya apuntaba un 80%. De manera importante este autor también denunciaba el debilitamiento del sector industrial norteamericano, subrayando junto con Cantwell que las corporaciones trasnacionales norteamericanas, en el periodo 1974-1982, perdieron un 20% de su grado de internacionalización en doce sectores manufactureros; y que incluso, en el sector de alta tecnología también se registraba su mala evolución al descender en el mercado global de la fibra óptica en el periodo que va de 1980 a 1988 un 21%; en semiconductores 24%; en supercomputadoras 13%; y en máquinas y herramientas 23% (Cypher, 1992). De manera relevante, Cypher puso en la mesa de la reflexión los bajos salarios globales de manufactu-

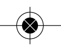




ra como una de las causas centrales de la declinación de la fuerza económica de Estados Unidos. Indicaba el autor "La alimentación, algo de vestido y servicios pueden ser provistos a los trabajadores industriales a partir de un vasto ejército de reserva de campesinos en transición (algunas veces referido como el sector tradicional) quienes ahora subsisten en los intersticios de la sociedad en la mayor parte de los NIC. Una ventaja adicional puede encontrarse en la ausencia virtual de limitaciones medioambientales y restricciones que permiten a ambos, las corporaciones trasnacionales y los grupos domésticos nacionales, evadir la internacionalización de muchos de sus costos sociales de producción" (Cypher, 1992). O sea, que de manera anticipada, algunos autores ya hablaban de la trampa global, o sea, la política de fincar el interés nacional en el consumo "barato" de las clases medias, a costa de tolerar y auspiciar todo tipo de dumpings (sociales, financieros, monetarios, ecológicos, etc.), creyendo que esto no afectaría a sus economías, ni les incidiría en los climas ambientales de sus países; premisas que como bien sabemos hoy, fueron y siguen siendo totalmente equivocadas, y han acabado por revertirse de una u otra manera a todas las naciones. Los primeros efectos de este fenómeno "global" los evidencia Cypher indicando que de 1970 a 1989, no obstante que la economía norteamericana creció un 70%, los empleos del sector manufacturero se mantuvieron estancados en 19.5 millones (Cypher, 1992). Por ello, cuando escuchamos a Alan Greenspan decir frente al estallamiento de la crisis de 2008 que "Nunca imaginó la dimensión histórica de la crisis actual", como ya lo señalamos antes, su declaración nos lleva como al principio, a preguntarnos si fue su compromiso con intereses creados, o su negativa a aceptar nuevos paradigmas, o las dos cosas, lo que evitaron tanto a él como a la clase dirigente que escucharan a las diversas voces que desde la década de los 80 alertaban como ya vimos, sobre la pérdida de rumbo y de ritmo de la economía norteamericana.

De manera más reciente, otros especialistas también han estado tocando la campana de alerta, como Ugo Pipitone, Thomas Friedman, Paul Kenedy y otros, que han seguido hablando de la llegada de un "ajuste de crecimiento a largo plazo", de "una tormenta perfecta", etc. El primero de los autores, por ejemplo, argumentaba desde hace una década del "cansancio de una sociedad que ya no parecía encontrar el impulso de las motivaciones individuales y colectivas que en el pasado alimentaron sucesivas y extraordinarias (por sus consecuencias técnicas y sociales) oleadas de crecimiento. Motivaciones, disposiciones psicológicas capaces de empalmar intereses individuales y colectivos y confianza en sí mismos se han deteriorado en el camino y aunque todo esto sea difícilmente operacionalizable en algún sistema de comprobación empírica, está ahí como una atmósfera cultural más coherente con el fin de un ciclo nacional que con el comienzo de otro cargado de expectativas hacia el futuro. El material intrincadamente complejo y sutil, igual y distinto, del cual están hechas todas las decadencias" (Pipitone, 2000). Por otro lado, Friedman, alertaba de que "un país, y con él su pueblo y sus dirigentes, tiene que ser sincero consigo mismo y no engañarse respecto al lugar que ocupa en relación con otros países…" (Fried-

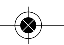




man, 2006); tratando de llamar la atención sobre los otros modelos económicos globales y respecto de una hegemonía que se estaba diluyendo gota a gota. Al respecto agregaba de manera elocuente: "en el Estados Unidos de después de la Segunda Guerra Mundial hay algo que me recuerda a la tercera generación de la clásica familia adinerada, que se dedica a despilfarrar su fortuna. Los miembros de la primera generación están metidos hasta las cejas en todo lo que sea innovador y la segunda generación consolida los resultados, pero entonces llegan los retoños de esta, que se ponen gordos son torpes y perezosos y van poco a poco derrochando la fortuna" (Friedman, 2006).

Mucho es lo que se especula sobre la debilidad de la hegemonía norteamericana; y muchas son también las causas que se le imputan a su debilitamiento. Se habla de la desaparición del equilibrio geopolítico en 1989; de la derrota en Vietnam; de los intereses encontrados de los grupos políticos de presión; de la falta de agilidad gubernamental en la toma de decisiones; de la crisis en el sistema educativo; del ascenso económico de China; de la falta de proyectos de largo plazo; de la pobreza de sus liderazgos políticos y una larga lista de etcéteras. Sin embargo, mas allá de las especulaciones, lo cierto es que la salud económica de Estados Unidos no se parece en nada a la de 1950, cuando dominaba más del 40% de la economía mundial (Kenedy, 1994); ni a la de 1994 cuando firmo el TLCAN. Como ejemplo de lo anterior puede apreciarse su permanente gasto de guerra, que desde 1970 a la fecha ha fluctuado en un porcentaje cercano al 5% de su PIB, ocasionándole con ello una carga fiscal que no se corresponde con su capacidad de generación de recursos. Su falta de solidez comercial, si observamos que en 1950 esta representaba alrededor del 50% del comercio mundial, y en 2008 descendió al 8%, a lo cual habría que sumar su permanente déficit comercial, el cual presenta un saldo de casi cuatro décadas de números negativos (1971-2009). En este balance de números rojos también aparece la disminución de su producción industrial, que en 1945 llegaba al 45% aproximadamente del mundo y en 2008 declinó hasta el 34%. Por otro lado su rubro financiero también presenta notas alarmantes, donde desde hace más de 20 años (1988) sus principales cuentas arrojan saldos negativos; o el tema de su deuda financiera, que en 1980 representaba el 20% de su PIB y en el 2009 ya se había escalado a cerca del 90%; o su déficit público, que en 1983 registró una suma de 195 mil millones de dólares y para 2008, 2009 y 2010 se estima registre una acumulación del 40% del PIB, o sea, unos 6 billones de dólares aproximadamente, lo cual será un gran reto para el crecimiento de la economía norteamericana. Al respecto la Casa Blanca estima que el costo del gobierno para el servicio de la deuda excederá los 700 mil millones de dólares anuales en el 2019, en comparación de los 202 mil millones de 2009, aún si los déficit presupuestarios anuales disminuyeran drásticamente; aunque otros pronósticos hablan de una cifra mucho más alta; aumento que representaría una cantidad superior a los presupuestos federales en educación, energía, seguridad interna y las guerras de Irak y Afganistán de 2010. Los estadounidenses ahora tienen





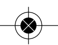
que enfrentar dos retos profundos: el primero, como consumidores agobiados por la deuda, con una riqueza personal que se fue a pique junto con los precios de las acciones y la vivienda; y el segundo, como contribuyentes cuya deuda gubernamental casi se ha duplicado en los últimos dos años; justo cuando los costos vinculados a las prestaciones para la generación de posguerra en proceso de jubilación, están a punto de hacer explosión (FMI; BM; UNCTAD; Departamento de Comercio de Estados Unidos; Reforma, noviembre 2009).

En el terreno social los cuestionamientos también son preocupantes, si partimos del hecho de que estamos hablando de la "economía número uno del mundo", y las cifras no corresponden a ese nivel. Como ejemplo de lo anterior puede señalarse que la diferencia de salarios pasó de 50 veces el salario medio de un obrero que se tenía en 1975, a 250 veces en 2006, respecto al .01% del sector más rico; la mitad de la riqueza creada entre 1990 y 2006 benefició de manera directa al 1% de los hogares; tres millones y medio de estadounidenses se encuentran durante al menos tres meses al año sin techo; en New York, más de 38 mil personas se alojan cada noche en los refugios municipales, siendo la mayoría niños y ancianos; Estados Unidos carece de un sistema nacional de salud y ocupa el último lugar entre los principales países desarrollados en mortalidad infantil, esperanza de vida y visitas al médico; consume el 50% de la cocaína del mundo y las tasas de homicidio per cápita son entre 4 y 5 % más elevadas que en Europa Occidental (Attali, 2007; Kennedy, 1993). De manera reciente se reveló que uno de cada cincuenta habitantes está en la pobreza, de los cuales seis millones viven únicamente con vales oficiales del gobierno (NYT, enero 2010).

Todo lo anterior no intenta ser un recuento pesimista de la situación actual de Estados Unidos, ya que en contrapartida requeriría de precisar también de su balance positivo; pero lo que si pretende esta pequeña síntesis de las diferentes caras del debilitamiento de la economía norteamericana, es asumir una postura que los propios Estados Unidos se niegan a adoptar; que es la de hablarse con la verdad y reconocer que ya no son la hegemonía que se entrono en 1918 y que se reconoció públicamente en 1950. Que Estados Unidos desde la década de los setentas se instaló en un deterioro económico progresivo que no ha sabido o no ha querido detener, girando cheques contra la plusvalía generada en el pasado y que tendrá que pagar en el futuro; y que de no asumir un papel más responsable y creativo respecto al desbordante mundo global, su participación en el concierto de las Naciones se verá más debilitado en perjuicio de los propios Estados Unidos y de la región de América del Norte.

Definitivamente no es el mejor momento económico para nadie, pero tampoco lo es para Estados Unidos. Por ello, las pláticas regionales sobre América del Norte tienen que alejarse de los eufemismos, de las agendas vacías, de las enchiladas geométricas, y partir de una visión objetiva de la zona y de sus verdaderas posibilidades. Seguir jugando al traje del emperador no es útil, por lo que los tres países tendrían que hacer un ejercicio de reflexión sobre sus verdaderos activos para replantear la estrategia que les permita multiplicarse.



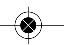


Estados Unidos ya no es un imperio ni una hegemonía unipolar, ni lo podrá volver a ser en el corto plazo; primero, porque su deterioro económico es mucho más fuerte de lo que reconoce; y segundo, porque como señalan Hardt y Negri, la época del imperialismo ha terminado y ninguna nación será un líder mundial como lo fueron las naciones europeas modernas, ni mucho menos los imperios de antes (Hardt & Negri, 2002). Caminamos hacia nuevas figuras de integración global compuestas de organismos nacionales y supranacionales, cuyo destino no acabamos de imaginar, pero que nos dicen que el camino regional es una etapa relevante de este viaje, la cual se ha convertido en un imperativo para los países que lo integran, y por lo tanto ha dejado de ser una opción desechable. La vuelta al sendero de la sustentabilidad económica de Estados Unidos, como la de Canadá y México, ya no puede lograrse de manera individual; para bien o para mal, su destino los ha colocado lejos de Dios y muy cerca uno del otro. Retrasar estas inercias por parte de Estados Unidos, ya sea por el recuerdo de viejas glorias o impedimentos culturales, solo atrasará el avance de un camino que ya comenzó sin nosotros y donde puede apreciarse que muchos ya caminan adelante.

IV. China-Estados Unidos, o el baile de los elefantes

Al analizar la actual relación entre China y Estados Unidos aparece muy a modo una anécdota contada por los propios chinos: “Primero teníamos miedo del lobo, después quisimos bailar con él y ahora queremos ser nosotros el lobo” (Friedman, 2006). Esto viene a cuento con otra anécdota reseñada por un colega chino en un encuentro en Sudáfrica, cuando también le pidieron su opinión sobre la relación entre los dos países: “cuando el tamaño de los elefantes es similar, no deben hacer la guerra porque se aplastan, ni tampoco el amor porque no caben en la misma cama, por lo que lo mejor que pueden hacer es guardar una sana distancia”. La sencillez de las dos anécdotas anteriores, ya se trate de lobos o elefantes, lo que deja muy en claro es que a la presente fecha Estados Unidos no ha entendido el nuevo modelo chino de desarrollo, ni en lo político ni en lo económico, mientras que China ha conducido su relación bilateral con todo éxito.

Paradójicamente, el primer encuentro de Estados Unidos con China se da en el marco de la decadencia del Imperio chino, en contraposición al ascenso del Imperio norteamericano; cuando las potencias marítimas aprovechan la debilidad asiática para tomar ventaja. Desde mediados del siglo XIX Estados Unidos junto con Gran Bretaña, Francia y Rusia, participa en las intromisiones que se realizan sobre territorio chino, las cuales, en el caso de Estados Unidos, culminan con la firma de un Tratado que se firmó en 1844, dentro de lo que se llamó en China “el siglo de los tratados”. En 1900, incluso, el interés de Estados Unidos sobre China se deja ver a través del Secretario de Estado, quien firmó una



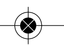
nota diplomática llamada de "puerta abierta", a través de la cual Estados Unidos intenta asumirse como una potencia colonial asiática, al asignar 2500 soldados americanos al ejército internacional enviado a restablecer el "orden" en China, buscando en todo momento que esa "puerta abierta" no le dejara fuera de los nuevos intereses que se estaban construyendo ante la caída del imperio chino (Kenedy, Auge y caida de las grandes potencias, 1994). La fortaleza de Gran Bretaña en ese momento, la débil internacionalización de Estados Unidos, junto con la caída del ciclo imperial en 1911, seguida de una larga etapa de inestabilidad militar y social hasta 1949, en el marco de las dos Guerras Mundiales, enfriaron la relación de los dos países que se veían a lo lejos con recelo, midiendo el potencial de sus propias trayectorias.

Estados Unidos vuelve a ocuparse de manera directa de China en la década de los cincuentas, cuando ésta entra de lleno en la Guerra de Corea. Posteriormente le da un marcado seguimiento en los inicios de la Guerra Fría ante su alianza con la Unión Soviética, la cual se debilita rápidamente a fines de los cincuentas y principios de los sesentas, abriendo nuevas posibilidades para el entendimiento de ambos países en el marco geopolítico asiático y la bipolaridad norteamericana-soviética. Esta situación provocó que en octubre de 1971 Estados Unidos facilitara la entrada de China a las Naciones Unidas; el presidente Nixon visitara al país asiático en 1972, y se formalizaran las relaciones bilaterales en enero de 1979.

China, después de haber liderado la economía y el desarrollo mundial por más de mil años con el 30% aproximadamente del PIB global, a mediados del siglo XIX desciende hasta el 5% (Anguiano, 2001), aunque manteniendo un potencial demográfico y territorial que le harían exclamar a la inteligencia de Napoleón en 1804 que China era un dragón dormido, que cuando despertara el mundo temblaría. Estados Unidos, junto con la mayor parte del mundo occidental olvidaron esta alerta, y más bien compraron la idea de una China convulsionada durante la primera mitad del siglo XX; pauperizada; invadida por Japón desde 1894 hasta 1945; la que en el marco del liderazgo Maoísta y el Programa del gran Salto Adelante (1960) sufrió la pérdida de decenas de millones de personas por hambre. A finales de la década de los setentas y después de la muerte de Mao en 1976, el mundo estimó que China no representaba ninguna amenaza económica para Estados Unidos, ni para ninguna de las economías occidentales. Por ello, al mundo occidental en general y a Estados Unidos en particular les ha costado tanto trabajo, primero, aceptar la nueva importancia de China; y después, entender los atributos de un nuevo "socialismo de mercado" que no cazan con los paradigmas de los especialistas neoliberales, los cuales después del fracaso del modelo soviético, no acaban de admitir que hay nuevas estrategias que han estado probando su eficacia en el marco de una globalización desbocada y demandante.

En esta línea del desconocimiento y la subvaloración de China, a partir de 1979 se inaugura una nueva etapa de las relaciones entre los dos países. De manera especial, este comienzo se inscribe dentro del importante cambio de la política exterior de China, consistente en romper con el amurallamiento económico-





mico de los últimos cinco mil años y salir a tratar de encontrar su desarrollo en el mundo global, en el marco de un "experimento" económico que como decía Deng Xiaoping, no se encontraba en los libros (México-China: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, 2008).

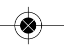
Existe un proverbio chino que dice: "Si quieres conocer tu pasado, mira las condiciones de tu presente; y si quieres saber tu futuro analiza lo que estás haciendo hoy". En este sentido, el verdadero encuentro de China y Estados Unidos se da a finales de los setentas y principios de los ochentas cuando inicia el proyecto económico del nuevo modelo chino. Se presenta cuando después de una difícil sucesión política a la muerte de Mao, llega al poder un hombre de 76 años que haciendo a un lado todos los viejos preceptos de una China amurallada, decide llevarla a la conquista de un modelo global que se reinauguraba de manera constante, y que por lo tanto carecía de recetas o de fórmulas mágicas. A Deng y a China, desde 1980 y hasta la presente fecha, lo que les ha funcionado es su apertura y capacidad de cambio para empatarse con una globalización tramposa que no deja atraparse, y que va exigiendo la creación, cancelación o modificación de paradigmas de manera constante. Por el contrario, a Estados Unidos le ha hecho mucho daño su negativa a revisar los bártulos de una estrategia que desde los setentas no le brinda un crecimiento suficiente.

Hablar del modelo económico chino es sinónimo de cambio, de adecuación y de una obsesiva orientación al desarrollo a través de una inteligente combinación de Estado-Mercado. En el caso de Estados Unidos, a pesar de la lección de 1929, el modelo ha olvidado su capacidad de cambio, y su compromiso con las clases débiles.

Deng Xiaoping toma el poder desde 1978 y lo prolonga a través de sus "designaciones" políticas de Jiang Zemin y Hu Jintao hasta la presente fecha, a pesar de que él muere en 1997; sin embargo, su influencia y liderazgo económico han prevalecido por más de treinta años en un marco de control y estabilidad política. Estados Unidos por su parte (Jimmy Carter 1977-1981; Ronald Reagan 1981-1989; George H.W. Bush 1989-1993; Bill Clinton 1993-2001; George W. Bush 2001-2009. Aguayo Quezada. 2005); registra de 1977 a la fecha el paso de dos presidentes demócratas y tres republicanos (Obama recién inicia), que sintetizan a través del resultado de sus diversos periodos, una pérdida de tiempo y de rumbo económico de la hegemonía norteamericana, como ya se documentó en el apartado III de este trabajo.

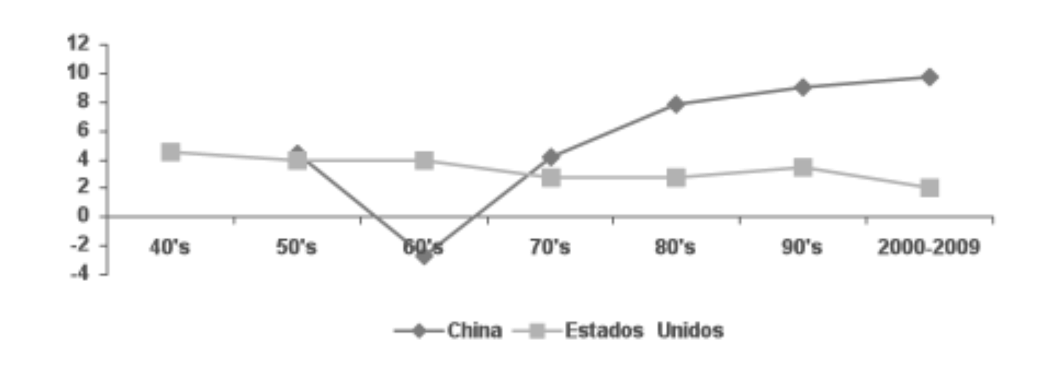
El inicio de la pérdida de terreno de Estados Unidos en relación a China empieza desde su grave decisión de iniciar una guerra con Vietnam, en la que como dice Howard Zinn: "de 1964 a 1972, la nación más poderosa en la historia del mundo realizó su máximo esfuerzo militar, incluyendo todo tipo de armas, con excepción de bombas atómicas, para derrotar al movimiento nacionalista revolucionario de un diminuto país de campesinos, y fracasó" (Zinn, 2003). A lo cual siguió su fuerte quebranto moral sintetizado a través del episodio de Watergate. En la década de los ochentas, mientras China construía los andamios del éxito econó-





mico que hoy asombra y desconcierta a occidente, Estados Unidos se encerraba en la ortodoxia de un periodo que daba gusto a su "Establishment", contra sus posibilidades de un futuro sustentable. Por ejemplo, en la década de los ochentas que correspondió a Reagan, hubo una "revolución neoconservadora (que) pareció marcar el fin de la línea seguida desde el Nuevo Trato, puesto que el Presidente se comprometió a reducir los programas de asistencia social y la acción del gobierno como regulador de la economía, así como restablecer los valores tradicionales de la sociedad norteamericana. Al mismo tiempo la política exterior pareció retomar la agresividad de los primeros años de la Guerra Fría, y las intervenciones –abiertas y encubiertas- en el Caribe, América Central, África y Asia volvieron a ser parte de la agenda. La economía de esa política fue que en el ámbito interno se redujeron los fondos para los programas sociales, aunque no desaparecieron los más importantes. Los desajustes estructurales de la economía estadounidense, sin embargo, tampoco se corrigieron. El déficit presupuestal se elevó a cifras sin precedente; alcanzando 150,000 millones de dólares en 1988 y aunque la inflación se redujo, el desempleo llegó a 10.1% en 1982 (Velasco Márquez, 2001).

Gráfica 1
El Baile de los Elefantes
(Crecimiento económico %)



Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con Datos de Bureau of Economic Analysis (BEA). Paul Kenedy, 1993.

Dice Hobsbaum que "Los pioneros de la globalización se pueden convertir en sus víctimas" (Hobsbawm, 2007) y sorprendentemente, Estados Unidos es uno de los países que menos ha entendido el desdoblamiento de la globalización actual. De hecho podría decirse que es uno de los países perdedores del proceso global. En encuestas realizadas puede advertirse que aunque 60% de la pobla-





ción estadounidense todavía ve a la globalización como positiva, al ampliar la pregunta, 60% opina que es negativa en cuanto a la creación de empleos, y 67% piensa que opera en contra de la seguridad laboral de los trabajadores. Este porcentaje aumenta negativamente respecto del *outsourcing* al 76%, el cual consideran es la causa principal de que los trabajadores norteamericanos estén perdiendo sus empleos. En cuanto al tema con China, en un estudio realizado en 2005 a la población de Estados Unidos, a pesar de que el intercambio comercial con este país fue percibido como benéfico para la Unión Americana, 80 % de los miembros del Congreso y de los líderes comerciales vieron en él una seria o potencial amenaza económica, correspondiendo 60% al público en general. Alrededor de la mitad de los miembros del Congreso y de los líderes comerciales (54% y 47% respectivamente), consintieron firmemente en que el gobierno chino era responsable del gran déficit comercial con China, comparado con el 30 % del público en general que opino lo mismo; de igual modo más de la mitad de los encuestados lo identificaron como la principal fuente de pérdida de empleos, seguido de India y México. De igual modo en una encuesta realizada en el 2002, solo 32 % de los encuestados afirmaron que China practicaba un comercio justo con los Estados Unidos. Entre los factores que se estiman contribuyen a la ventaja de un comercio desleal incluyeron entre otros temas la percepción de una moneda subvaluada, bajos costos laborales, reemplazo laboral y piratería sobre la propiedad intelectual (Bustillo & Artecona, 2007).

De lo anterior se desprende una preocupación general de los estadounidenses respecto a su relación con China; la cual tiene fundamento si apreciamos que desde la visita de Nixon a Mao en 1972, hasta el autismo de Bush en 2008, la nación norteamericana ha ido de error tras error, construyendo una realidad económica que se le salió de control. Al respecto señalan Bush y Hamlon que: "En los últimos 10 años –si no es que incluso en los últimos 50 años- la percepción americana de China ha cambiado dramáticamente. Bill Clinton, como candidato, habló sobre el "carnicero de Beijing", pero como presidente, declaró en 1997, el propósito de "caminar hacia una sociedad estratégica y constructiva" con la RPC. El candidato George W. Bush calificó a China como un competidor estratégico y parecía apuntalar a una relación adversa, hasta que el 11 de Septiembre transformo las prioridades de seguridad americanas drásticamente. Con su afición por la aliteración, el Presidente Bush pronto habló de lazos cándidos, constructivos y de cooperación. De hecho, Colin Powell, siendo Secretario de Estado, se aficiono de hacer notar que, la relación de Estados Unidos con China no podía reducirse a un slogan en una estampa. La interacción entre estos dos grandes países, el único superpoder establecido del mundo y su principal potencia en crecimiento, es y seguirá siendo mucho más compleja que ello". (Bush & Hanlon, 2007).

Como un ejemplo más de lo anterior puede mencionarse que dentro de las negociaciones que se llevaron a cabo de 1986 a 2001 para que ingresara China a la OMC, destacó de manera especial la etapa donde se enfrentaron la astucia de



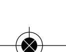


un Deng Xiaoping, Jian Zemin y Zhu Rongji, con la sorpresa y la falta de visión de un equipo de negociación de la parte norteamericana, encabezado en su etapa más importante por Clinton, el cual no logró descifrar el potencial global del comercio chino, ni pudo obtener las mejores ventajas para el lado norteamericano. El cierre del acuerdo bilateral entre China y Estados Unidos, sellado por Jian Zemin y Charlene Barshefsky respectivamente, como un ejemplo de lo anterior, se dio justo siete meses después de que el presidente Bill Clinton rechazara un acuerdo que en condiciones similares ya le había ofrecido el Premier chino, Zhu Rongji, en abril de 1999. De igual modo comentan Clifford y Panitchpakdi, que durante el viaje que Zhu hizo en 1999 a diferentes ciudades de Estados Unidos, pudo apreciarse su sagacidad e ingenio sobre un Clinton dubitativo y confuso, lo cual derivó en que el acuerdo bilateral fuera incluso más limitado que el que se había ofrecido a Clinton meses antes. Como prueba de lo anterior resalta el caso de las telecomunicaciones, donde Zhu había puesto en la mesa, de manera inicial, el derecho de invertir hasta el 51% en las compañías chinas del sector, y meses después, en el acuerdo firmado, este porcentaje se bajó al 50%, con la pérdida del control correspondiente (Panitchpakdi & Clifford, 2002). De igual manera se señala la insuficiencia de la negociación en cuanto a la rama textil y el sector de los servicios en sus ramas de banca, autofinanciamiento, seguros y servicios audiovisuales, dejando de lado también rubros tan importantes como los dumpings sociales, monetarios, fiscales y ecológicos.

Desde luego que la relación bilateral Estados Unidos-China no se agota en el terreno comercial, y su dimensión cubre otras áreas relevantes que no pueden ser desarrollados en este trabajo; sin embargo, a la fecha contrasta la pujanza de un país asiático que tiene muy claro su comercio y su modelo de desarrollo, frente a un Estados Unidos que revela profundos problemas de su economía en general (Oropeza García, China: entre el reto y la oportunidad, 2006). Las cifras actuales del comercio Chino-Estados Unidos (260 mil millones de dólares de déficit para el lado americano en 2008), ratifican hasta el momento a la parte ganadora del acuerdo.

Dentro de las primeras precisiones que pueden derivarse de este breve análisis, no puede evitarse el observar las grandes semejanzas que se desprenden entre lo sucedido a principios del siglo pasado entre Gran Bretaña y Estados Unidos, y lo que sucede actualmente en el siglo XXI. Hace 100 años el debate se enfoco a si el siglo XX sería inglés o norteamericano; hoy se discute si será chino o norteamericano. Hace un siglo a Inglaterra se le conocía como el "taller del mundo", título que después le fue trasladado a Estados Unidos y ahora a China como "la fábrica del mundo". Así como Inglaterra, como ya se vio, va perdiendo su liderazgo industrial con Estados Unidos desde 1880 hasta 1913; así la nación norteamericana lo ha ido perdiendo con China de manera paulatina pero constante. Como ejemplo de lo anterior puede observarse que los envíos al exterior de prendas de vestir, textiles y equipo de oficina de la nación norteamericana comienzan a declinar a partir de 1955. En el caso de manufacturas de hierro y acero y pro-



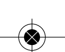


ductos químicos desde 1973; y en el caso de la industria automotriz alrededor de 1983 (OMC, 2008); destacándose este último sector por su gran relevancia en cuanto a que había sido la industria líder en Estados Unidos desde principios del siglo XX. En cuanto a China, en 1980 su comercio exterior era verdaderamente irrelevante (18 mil millones de dlls), y en la actualidad se ha convertido en la primera potencia exportadora con alrededor de 1,070 mmdd en 2009.

"Lo que es bueno para el país es bueno para General Motors y viceversa" (Hobsbawm, 2007) rezaba una frase a principios del siglo XX que no puede ser más reveladora de la situación actual de los dos países. Por un lado, aparece Estados Unidos con una quiebra brutal de su sector automotriz en la que el gobierno tuvo que financiar a General Motors en 2009 con 30 mil millones de dlls para salvarlo de la caída. Por otra parte, China se coloco en el mismo año como el país de mayor producción de vehículos en el mundo con una cifra superior a los doce millones de unidades. Mientras que Estados Unidos mantiene desde 1971 una balanza comercial deficitaria (en 2008 perdió 422 mil millones de dólares), China ha mantenido un superávit comercial desde 1990 hasta la fecha (salvo 1993), acumulando un superávit en 2008 de cerca de 300 mil millones de dólares; incrementándose sus envíos al exterior de 1978 a 2008 en 147 veces (OMC, 2009). En lo que se refiere al PIB, si bien se reporta a Estados Unidos en 2008 con una cifra de 14.2 billones de dólares como la mayor economía del mundo; a lo anterior deben considerarse los enormes montos de su deuda tanto privada como pública que se señalaron en el apartado III de este trabajo, los cuales son superiores en más del 200% de su Producto Interno Bruto, por lo que debe más de lo que tiene. Por otro lado, si bien China presenta un PIB de 35% aproximadamente al de Estados Unidos (4.3 billones de dlls en 2008); su crecimiento en los últimos treinta años ha sido del 10% anual promedio, representado un incremento superior a 14 veces su monto original; con la ventaja de que China presenta un déficit público en el mismo año de -0.4%, y una deuda pública de 16% de su PIB (World Fact Book, 2009); o sea, tiene más de lo que debe; a lo cual habría que agregar que China registra a septiembre de 2009 un monto de reservas por 2.27 billones de dólares, mientras que Estados Unidos a la misma fecha tiene en caja la escasa suma de 47 mil millones de dólares (Reforma, noviembre de 2009).

El campo militar, que parece ser el único rubro fuera de la polémica entre el comparativo de fortalezas y debilidades de los dos "elefantes", presenta un gasto anual de la nación norteamericana por 600 mil millones de dólares en 2009, contra cerca de 90 mil millones de dólares de gastos de defensa por parte de China (Economist, Octubre de 2009). Y sin embargo, en este punto también vale la pena recordar el encuentro histórico de Gran Bretaña con Estados Unidos a principios del siglo pasado, cuando el imperio inglés, en franca decadencia, se quedó colgado de un presupuesto militar que no correspondía a su deteriorada situación económica, como ya se señaló en este trabajo, con la consiguiente merma presupuestal hacia otros sectores productivos; con lo que la supuesta ventaja, en términos económicos, aparece más como una debilidad que como una fortaleza. Al respec-





to Anguiano opina que "por lo que respecta a China, sus dirigentes envían señales varías de querer llevar a su país al rango de potencia "pacifica" y de conocer bien la historia de los conflictos entre potencias ascendentes y establecidas, por lo que no repetirán los errores cometidos por las primeras, en el sentido de confrontar directamente a factores hegemónicos" (Anguiano, 2008).

Desde luego el tema de la relación entre estos dos "gigantes" es sumamente compleja y se enmarca en el cambio de Era del presente siglo, donde no basta con lo alcanzado por ninguno de los dos países, sino que mucho dependerá de la manera como vayan a enfrentar los complicados retos políticos, económicos y sociales de su futuro. Por ello no pueden hacerse juicios contundentes cuando están por resolverse temas fundamentales de su posicionamiento en este siglo XXI; como el saber si China sigue con su camino de potencia en ascenso, o si Estados Unidos es capaz de revertir la inercia de su declinación hegemónica. Sin embargo, lo cierto es que en un corte de caja a la primera década del siglo XXI, después de 30 años de este nuevo relacionamiento, destaca sobremanera lo hecho por el país asiático, en detrimento de lo alcanzado en el mismo periodo por Estados Unidos.

Todo lo anterior resulta de la mayor importancia para el presente y futuro de la integración de América del Norte, la cual sigue congelada sin saber cómo reaccionar como región ante el desplazamiento que China le ha infringido a cada uno de sus integrantes en diferentes temas.

Mientras esto sucede, China ha venido incorporado en los últimos años, como parte central de sus políticas públicas, el desarrollo de su integración con sus vecinos más próximos y estratégicos. Como un ejemplo de lo señalado puede observarse el intenso intercambio comercial que realiza con los países que constituyen su primer círculo de integración como Hong Kong, Macao, Singapur y el mismo Taiwán, el cual es el quinto socio comercial de China y su tercer inversionista. Con este primer círculo de integración China comparte más del 20% de su comercio total y de él ha recibido en los últimos 20 años cerca del 55% aproximadamente de su inversión extranjera directa. En una segunda política de integración, en diciembre de 2004 China se incorporó a la importante Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la cual, conformada por diez de las naciones más importantes de Asia-Pacífico (también llamada Asia dinámica), le reconoció el estatus de "economía de mercado"; comprometiéndose conjuntamente a la firma de un tratado de libre comercio en el 2010.[3] Con este bloque China intercambia 10% de su comercio y recibe 10% de los montos por concepto de inversión extranjera. En una tercera política de integración, China forma parte de los 21 países que integran el importante grupo de APEC, junto con México, Estados Unidos y otros países de la Cuenca del Pacífico. De igual

[3] Eliminación de aranceles antes de 2010 para la ASEAN 6 (Brunei, Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) y antes de 2015 para los nuevos de la ASEAN. Se espera una reducción "temprana" de aranceles (5%) en el periodo 2004-2010, CEPAL, 2007.



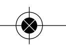

modo, con sus vecinos occidentales precedidos por Rusia, trabaja en un esquema comercial de facilitación de negocios conocido como el Grupo Shanghai. El proceso de integración de China que inicia de manera formal a partir de su entrada a la OMC en 2001, también incluye dos Acuerdos de acercamiento comercial con Hong Kong y Macao (CEPA, por sus cifras en inglés), a través de los cuales se aplica arancel cero a productos y servicios de China. En 2005 firmo un tratado de libre comercio con Pakistán y el 1 de octubre de 2006 concluyó un TLC con Chile, mediante el cual se negoció una desgravación inmediata de 92% de las exportaciones de Chile y de 50% de las de China. El activismo integracionista de China no para aquí, sino que mantiene en etapa de negociación y estudio siete nuevos TLCs, con Australia, Nueva Zelanda, el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar), la Unión Aduanera Sudafricana (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia), India, Islandia y Perú (CEPAL, 2006, Oropeza García, China-Latinoamérica: Una visión sobre el nuevo papel de China en la Región, 2008).

A pesar de la evidencia de que China (al igual que Gran Bretaña en su momento y el propio Estados Unidos a partir de 1950) ha cambiado su tradicional proteccionismo económico por una integración más activa y dinámica, que se desprende de su actual fortaleza manufacturera y su reciente incorporación a la OMC, la región de América del Norte sigue anclada en su "modelo" de integración TLCAN, el cual se pensó y se instrumentó en 1990-1994, cuando China no existía como actor económico y comercial relevante. A partir de 2003, México vio como China lo desplazaba como tercer proveedor de manufacturas en el mercado norteamericano; en 2008 Canadá registró su descenso de primer país exportador a Estados Unidos ante el avance de los productos chinos. En 2008, Canadá, Estados Unidos y México, registraron déficits comerciales con China de 23 mil millones dólares, 260 mil millones de dólares y 32 mil millones de dólares respectivamente; correspondiéndoles a Estados Unidos y a México el primero y el cuarto sitio como generadores de ganancias comerciales del país asiático.
Más allá de la responsabilidad y compromiso nacional de cada una de las partes, de todo lo anterior resulta evidente que con lo avanzado en materia de integración en América del Norte no alcanza, y que sus tres países miembros Canadá, Estados Unidos y México, tienen obligación de repensar el tema de su cooperación, en este caso, acorde al nuevo factor asiático.

IV. Tres actores en busca de autor

En mayor o menor medida, el paso de los tres países norteamericanos se antoja desprevenido, falto de precisión sobre la meta o el destino buscado; como si después de una enorme ola se levantaran buscando donde quedaron parados, sin darse cuenta que una nueva ola, posiblemente más grande, viene en camino.





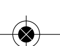
Canadá, con su proverbial pasividad, sin vocación para hacer valer sus atributos geográficos, ni destacar de manera prominente en el concierto internacional. Estados Unidos, enredado en los hilos de su propio laberinto; victima de su propio liderazgo, y huérfano de ideas sobre el futuro, se debate por dilucidar que queda de su modelo, sin saber con claridad cuál es la ruta de su porvenir. México, hundido en el dogma del maestro, permanece ausente de una dinámica global que le parece ajena; pasmado, esperando un milagro o un líder providencial que lo venga a reinstalar en el camino de su éxito, rogando que lo vivido sólo haya sido una pesadilla. Los tres, a su manera, espectadores frente al desfile de la globalización mundial que sigue su marcha, adorando una reliquia representada por el TLCAN, la cual si se toca, perderá su "magia".

¿Lo anterior sería una visión pesimista de los logros de la integración de América del Norte? Nos parece que este tipo de cuestionamientos; la debilidad por solazarse en el mérito obsoleto; el miedo a aceptar nuevos paradigmas o reconocer que se ha fallado, es lo que ha obstaculizado su revisión los últimos años; lo que provocó que los tres países después de la firma del TLCAN se sentaran a la espera de los resultados mágicos, mientras que en otras regiones y otras economías con los poros globales más abiertos, avanzan más rápidamente. Y aquí no se trata de introducirse nuevamente a una discusión que lleva más de tres lustros en los tres países, que involucra tanto a los apologistas como a los detractores del tratado, sino simplemente reconocer por los propios resultados de la integración, en comparación a lo realizado por otras regiones y otros países, que lo hecho no ha alcanzado; y ahora, mucho menos que antes.

América del Norte tiene dos opciones: o avanza en la construcción de su sinergia y cooperación y se reitera como una región líder; o contempla pasivamente como junto a la disminución de la hegemonía de Estados Unidos, ésta se va desdibujando en la economía global, como de hecho ya está sucediendo, convirtiéndose en fedataria de su propia crisis. No cabe duda que cada uno de los países miembros es responsable directo de su propio destino, pero hoy más que nunca el futuro individual está ligado al esfuerzo colectivo.

Al final de más de cien años de hegemonía de Estados Unidos, de sesenta de posguerra, de quince del TLCAN; tanto México como Canadá descubren que Estados Unidos sigue ahí, como a su vez éste ve que sus vecinos no se han ido; que por más intentos por difuminar la vecindad, ésta, tan necia como la realidad, sigue ahí. Peor aún, después de los últimos 15 años los tres vecinos aparecen de peor semblante y más delgados respecto de aquella fotografía que se tomaron juntos en 1994, cuando tibiamente, en medio del "fin de la historia", formalizaron jurídicamente sus lazos de cooperación vecinal. Más aún, el pasaje de la foto es totalmente diferente, los bosques se ven más escasos y los ríos más secos, y un gran número de invitados que no aparecían en la foto, hoy se meten hasta su cocina. Con el paso del tiempo, la única conclusión clara que parece podrían compartir los tres países, cada uno en su respectiva dimensión, es que efectivamente, cada vez se encuentran más lejos del dios de la economía y si-



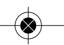


guen más cerca uno del otro. En este sentido la integración de Norteamérica, por razones diferentes, no es disímbola al proceso inacabado de Latinoamérica, representando dos caras de una misma moneda cuyo único destino en el tiempo es su integración hemisférica.

La resistencia al cambio, los viejos paradigmas, los intereses creados, la falta de estadistas para entender el nuevo mundo, son las razones principales que han evitado el avance de una mayor cooperación.

Por razones obvias, siempre debatidas, la mayor responsabilidad recae en el socio mayor; catorce veces más grande que México en lo económico, y ocho veces más fuerte que Canadá, el cual, en medio de una "ilusión del pasado", sigue prolongando al infinito una política regional que ha partido del desprecio de los otros, de la idea de lo prescindible de su participación con los temas de su futuro; y peor aún, con la creencia de que sus vecinos, principalmente México, son parte o la causa de sus problemas económicos actuales, más que su posible solución.

A Estados Unidos a lo largo de los últimos sesenta años le ha costado mucho trabajo compartir el éxito con sus dos socios norteamericanos; más aún, para Estados Unidos ha sido más fácil cooperar con los vecinos distantes que con sus vecinos próximos. En 1947, un Estados Unidos ganador, rico y espléndido, en el marco de la Doctrina Truman integró tres planes de apoyo enfocados hacia la reestructuración de Europa y Japón. El primero de ellos, conocido como el Plan Marshall o Plan de Recuperación económica, consistió en el envío de 13,500 millones de dólares a Europa para la reconstrucción de los aliados occidentales. Bajo un programa similar envió otros 500 millones de dólares para el resurgimiento de Japón; promoviendo de igual modo, a través de su Secretario de Estado Acheson, la unificación de las industrias del carbón y el acero de Alemania y Francia, la cual fue la primera etapa de la hoy Unión Europea (Frieden, 2007). En la actualidad repite exactamente la misma política de olvido al vecindario, al centrar la mayoría de su ayuda externa en dos países que son Israel y Egipto; a los que le siguen en orden de importancia otros veinte países de medio oriente y de África; mientras que la "ayuda" a un programa de importancia central para Estados Unidos y México en materia de seguridad como lo es la iniciativa "Mérida", de un total aprobado de 1350 millones de dólares en 2008, a principios de 2010 apenas había cubierto la cifra de 500 millones de dlls., los cuales se han estado regateado de tal manera que han causado incluso la llamada de atención de algunos políticos norteamericanos que han reclamado sobre la pequeñez, tardanza y condicionamiento de la acción. Los montos y la estrategia de ayuda no son el problema en sí mismo, sino que su manejo refleja la falta de importancia que se le ha dado al vecindario; que Estados Unidos ha sido parte del éxito del desarrollo económico europeo y japonés, mientras que ha permanecido indiferente frente a los problemas del desarrollo de la zona, y principalmente, de su vecino-socio mexicano. Más aún, no cabe duda que en los últimos treinta años del milagro chino, Estados Unidos ha sido uno de los factores estratégicos para su consolidación, tanto con sus inversiones y adquisicio-



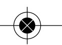
nes; como con la gran tolerancia que ha tenido respecto al incumplimiento de la regulación comercial internacional por parte de China.

Lo anterior no pretende abrir el debate de culpas recíprocas que no aporta nada; o recurrir a viejos complejos freudianos; lo que intenta es permitirnos entrar a una realidad que nos explique, a los tres países, por qué la integración se ha congelado, o por qué avanza tan lento, mientras el mundo global nos rebasa a gran velocidad, no sólo a México y Canadá, sino ahora también de manera muy preocupante a Estados Unidos. La escasa ayuda externa no ha sido más que la punta del iceberg de una actitud que no cree en el valor agregado de la integración; que ve con desdén, por diferentes razones, a sus dos vecinos; y que en las últimas décadas no los ha considerado como piezas importantes de su desarrollo a pesar de que son sus principales socios comerciales (56% de intercambio intrarregional), y su mayor fuente de energía, entre otras muchas fortalezas compartidas.

Sin embargo, es precisamente en esta visión desfasada de la realidad de Norteamérica de donde puede salir la solución para un mayor avance regional. Como hemos visto con anterioridad, la crisis 2008-10 está lejos de ser una de las muchas olas con las que ha lidiado Estados Unidos; y por el contrario, el momento económico actual aparece como un parteaguas que definirá las nuevas posiciones geopolíticas del presente siglo. De igual modo, el "Imperio" como tal ha terminado, lo que puede quedar, si Estados Unidos lo hace bien, será una hegemonía intermedia que convivirá con mayor o menor fuerza con otras hegemonías intermedias globales. El mundo económico a partir de esta primera mitad del siglo XXI no volverá a ser como antes.

Dicen que los cambios se dan culturalmente de manera progresiva o drásticamente por necesidad. Ante la profunda crisis económica por la que atraviesa Estados Unidos, la parte del *establishment* que ha desdeñado la cooperación tendrá que ir aceptando que lo que hoy está en juego no es sólo la mejor vecindad del barrio, sino el futuro de Estados Unidos. Que el proyecto económico unilateral ha fracasado y que tendrán que echar mano de todas las opciones para salir adelante, entre ellas, el valor agregado que da la sinergia regional. En este sentido, la integración en si misma no ha sido más que parte de la consecuencia de una política pública fallida que se ha negado a aceptar el reto de una nueva realidad; que se ha escondido en los tiempos de ayer y que con los dineros prestados ha subsidiado una forma de vida que ya no se sostiene más. Llegó la hora de empezar de nuevo, de pagar lo prestado, de ahorrar, de capitalizar los activos salvados, entre los que aparece la oferta de dos vecinos que están dispuestos a trabajar de manera más estrecha junto a un vecino que los respete, que los escuche, y que comparta un proyecto de largo plazo que defienda en primer lugar la posición de la zona dentro de la economía mundial, y que bajo esa fortaleza, promueva las nuevas líneas generales de un mundo global que cada cierto tiempo tiene la necesidad de recomenzar. Desde luego, esto no tiene que ser necesariamente así, el *establishment* puede decidir como en el Titanic, seguir con



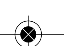


su copa de Champagne y simular que a pesar de todos los números del deterioro, el barco navega exultante; o reiterar como en ocasiones pasadas, que esto es una gripe, que la economía de Estados Unidos se recuperará sola. La simulación, como lo hemos visto, ha resultado muy costosa. Desde los setentas Estados Unidos sufre una crisis endémica a manera de cascada, que cada vez que se produce una nueva caída, sacude toda la estructura; la "operación salmón" en este sentido, cada vez será más costosa y difícil para los tres países; y llegando a un punto, imposible de remontar, por lo menos en la primera mitad del presente siglo. Es en esta coyuntura estructural e histórica, donde la integración de América del Norte tiene sus mayores retos, pero también sus mejores posibilidades.

Desde luego, Canadá y México también han sido omisos. Canadá por necesitarlo menos, y México porque todavía no acaba de entender a su vecino; confundido entre los fantasmas de su pasado, las dudas de no saber quién es en el presente, y porque al igual que a Estados Unidos, le falta idea sobre su porvenir. Sin embargo, desde 1994 México ha dado muestras sobradas, a veces imprudentes, de que está dispuesto a transitar hacia una mayor integración regional que fortalezca las condiciones económicas de los tres países. Si no ha sido así es porque Estados Unidos no ha querido. Sin embargo, si bien hay una amplia coincidencia sobre que la integración de la región puede ser un arma de desarrollo fundamental para las tres naciones, después de más de quince años de experiencia, y sobre todo, ante las lecciones de los modelos paradigmáticos, lo que se requiere no es sólo de más integración sino de mejor integración.

A pesar de las fuertes corrientes de resistencia al cambio, la oferta de mejora de la integración de América del Norte es verdaderamente abundante. Importantes autores de Canadá, Estados Unidos y México, desde hace algunos años vienen insistiendo en la necesidad de mejorar los mecanismos imperantes. Por parte de Canadá, por ejemplo, Daniel Drache, desde la óptica de una integración concluida bajo la visión anterior, propone trabajar sobre nuevas líneas de interés común que profundicen en los temas del desarrollo, los derechos humanos y los retos del medio ambiente; dedicando una mayor atención a la participación de una sociedad civil multicultural que cada vez está más informada, a la cual pertenece un *soft power* que resulta elemental para una mayor integración (Drache, 2010). En el caso de los Estados Unidos, a pesar de ser el socio más renuente para empujar la complementación, autores como Rick Van Shoik y Erik Lee, a través de diversas investigaciones en el Centro de Estudios Transfronterizos de Norteamérica, de manera puntual y actualizada ya han puesto en manos de la nueva administración del Presidente Obama una serie de propuestas concretas para la mejora regional, entre las que sobresalen el aumento en el tema de las inversiones a México a partir de la iniciativa "Mérida"; fortalecimiento de las reuniones trilaterales, con la participación de los diversos actores públicos y privados que revigoricen las propuestas y sus resultados; el nombramiento de una autoridad regional sobre los temas fronterizos en materia de seguridad; concretar el tema pendiente del transporte fronterizo; crear un fondo





de inversión a aplicar en la infraestructura de la región; implementación de una estrategia ecológica común; compartir políticas públicas exitosas; etc. (Rick Van Shoik, Erik Lee, 2009). De manera importante resaltan los trabajos de un luchador norteamericano sobre el tema de la complementación regional en la figura de Robert Pastor, quien incluso, con fuertes críticas internas, los últimos años se ha enfrascado en la tarea de destacar las ventajas de una "mejor" complementación para América del Norte. De manera especial, Robert Pastor señala que no hay mayor prioridad que reducir la brecha económica entre México y los otros dos países signatarios del TLCAN, aduciendo que el subdesarrollo de México es una amenaza para la estabilidad de sus vecinos y para el futuro de la integración; proponiendo para el efecto la creación de un Fondo de Inversión Norteamericano que aporte 200 mil millones de dólares en infraestructura en la próxima década, donde Washington invertiría nueve mil millones al año, y Canadá mil millones de dólares, con la condición de que México aporte la misma cantidad, e incremente gradualmente sus ingresos fiscales de 11% a 16% de su PIB. De igual modo, plantea una nueva visión para la mejora del trato recíproco a través de una Comisión Norteamericana y un Grupo Parlamentario Norteamericano, así como la creación de un tribunal Permanente de Comercio e Inversión. Sobre el difícil tema de seguridad y comercio, propone escalar la integración a la figura de una Unión Aduanera norteamericana y que potencialice las ventajas geográficas, la cual debería estar acompañada de una Fuerza Norteamericana Aduanera y de Inmigración, y de la creación de un Pasaporte Norteamericano, entre otras importantes propuestas (Robert Pastor, 2004). Por lo que toca a México, cada día un número mayor de especialistas y académicos aceptan que el TLCAN ya no pasa por sus mejores días (lo cual en el pasado era un tema impensable), y ya aparecen propuestas concretas para su mejora. Rosario Green, por ejemplo, habla de la necesidad de que las autoridades de los tres socios realicen una minuciosa revisión de su situación actual, y los urge a tomar medidas que permitan recuperar su competitividad, sugiriendo de manera concreta, la disminución de las asimetrías económicas, a través del ejemplo europeo, en cuanto a la creación de fondos sociales, estructurales y de cohesión, entre otros. Al propio tiempo, en relación a la problemática de Estados Unidos y en cuanto a la falta de voluntad política para revisar el TLCAN, Alicia Puyana formula sugerencias como la diversificación de mercados para México; la instrumentación de políticas sectoriales que repliquen criterios exitosos seguidos por Estados Unidos; la revisión del manejo cambiario y monetario; la creación de mercados domésticos competitivos, etc.; enfatizando que para México y para la región TLCAN combatir la pobreza y la concentración del ingreso mediante el crecimiento económico y de la productividad, debe ser tan urgente como combatir el crimen organizado o el narcotráfico. Por su parte José Luis Calva, uno de los principales críticos del TLCAN sobre la forma en que fue negociado y los resultados que ha arrojado a la fecha, desde la tesis de que la mano invisible del mercado es incapaz de corregir espontáneamente las desigualdades económicas





entre las naciones y las regiones, sino al contrario, las agudiza si no son atemperadas por la políticas públicas, sugiere de igual modo la inspiración del modelo de integración europeo como punto de partida para la corrección del TLCAN; el perfeccionamiento de los acuerdos paralelos; una reforma de migración integral, y de manera especial, la adopción de una política agropecuaria común que resuelva las asimetrías pactadas en el TLCAN. Estos son sólo un pequeño ejemplo de las muchas propuestas canadienses, norteamericanas y mexicanas que integran hoy la agenda pendiente del TLCAN.

Por otro lado, junto al gran activo de las propuestas académicas anteriores, aparecen a partir de la presente década un cúmulo de propuestas institucionales a manera de apéndices del TLCAN, como la Comunidad Económica de América del Norte; la Sociedad para la Prosperidad; Comercio Libre y Seguro; Socios en la Protección; Colaboración entre Aduanas y Comercio contra Terrorismo; Ambiente Comercial Automatizado; la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte; el Consejo de Competitividad de América del Norte; entre otras.

Todo lo anterior nos resume por un lado, el gran esfuerzo intelectual que se ha invertido por mejorar en mayor o menor medida las múltiples caras de la integración de América del Norte; de igual modo que la falta de visión de futuro de los políticos regionales de los últimos quince años para haberla llevado a cabo.

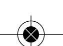
Derivado de esta situación imperante, de la dificultad en avanzar en mejores y mayores grados de complementación, las diferentes reformas y propuestas han estado privilegiando el corto plazo, en una línea de realismo que si bien es encomiable, nos ha dejado mudos para denunciar la urgencia del presente, de igual modo que nos ha vuelto ciegos para vislumbrar el futuro de la región.

Todos sabemos que no es buen negocio pelearse con la realidad, y los obstáculos que ha venido imponiendo Estados Unidos al proceso de integración son muchas veces desalentadores y otras tantas infranqueables. Sin embargo, hace menos de cuatro años nadie hubiera apostado a que en Estados Unidos, en el 2009, habría en la Casa Blanca un presidente de color, enfrentando el futuro y la crisis económica del pueblo americano.

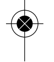
Los paradigmas empiezan a caerse. Hoy asistimos al parto de una nueva Época que tiene como principal característica la refundación de lo conocido; de la revisión de la mayoría de los temas económicos, políticos y sociales que nos rodean. Antes o después, los tres países tendrán que comprometer su complementación, ya que este proceso global ya comenzó y es irrenunciable. Puede retrasarse o descarrilarse, como ha sucedido a la fecha, pero como ya vimos, esto sólo contribuirá a que tengamos países más endeudados, débiles y pobres.

El momento que se vive no es fácil; la economía global tendrá que pasar todavía por dolorosas etapas de adaptación antes que pueda ofrecerse como una oferta sustentable para todos los países; a lo cual habría que añadir los preocupantes agregados demográficos y ecológicos.





Por ello, a pesar de los insuficientes resultados del pasado, la región de América del Norte no puede renunciar a una visión de largo plazo; como tampoco puede dejar de presionar a los factores del poder para la toma de medidas más audaces. La era neoliberal concluyó. El Imperio norteamericano está agotado. Las condiciones de una nueva economía y de nuevos actores comerciales golpean a las puertas de los tres países. En medio de este caos, que siempre ha acompañado a los cambios históricos, la refundación de América del Norte se presenta como urgente y necesaria; por ello, tanto para México como para Canadá resulta importante saber lo antes posible, como dice Kenedy: "…si los enfoques tradicionales conducirán exitosamente hacia el siglo XXI al pueblo estadounidense, o si este pagará un elevado precio por dar por sentado que las cosas pueden seguir iguales en casa mientras el mundo exterior cambia más rápidamente que nunca" (Kenedy, Hacia el siglo XX, 1993)



VI. Bibliografía

(2009). *Revista Este País*.

Aguayo Quezada, S. (2005). *Almanaque México-Estados Unidos.* FCE.

Anguiano, E. (2008). China como Potencia Mundial: Presente y Futuro. En R. Cornejo, *China: Radiografía de una potencia en ascenso.* México: Colegio de México.

Attali, Jaques (2007) *La Breve historia del furuto.* Paidós.

Bush, R. C., & Hanlon, M. O. (2007). *A War Like No Other (The Truth about Chinas Challenge to America).* Wiley.

Bustillo, I., & Artecona, R. (2007). Interdependencia creciente: Una visión de las Relaciones Comerciales entre Estados Unidos y China. En A. Oropeza García, *China-Latinoamérica: Una visión sobre el nuevo papel de China en la Región .* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Cypher, J. M. (1992). Manufactura global de bajos salarios. En R. Cusminsky, *Mitos y Realidades de la Declinación de Estados Unidos.* CISAN- UNAM.

Frieden, J. A. (2007). *Capitalismo Global.* Barcelona: Crítica.

Friedman, T. (2006). *La tierra es plana.* Barcelona: Ediciones.

Goldin, I., & Kenneth, R. (2007). *Globalización para el Desarrollo.* Planeta.

Hardt, M., & Negri, A. (2002). *Imperio.* Paidos.

Hobsbawm, E. (2007). *Guerra y paz en el siglo XXI.* Barcelona: Critica.

Kenedy, P. (1993). *Hacia el siglo XX.* Plaza & Janes Editores.

_________ (1994). *Auge y caida de las grandes potencias.* Plaza & Janes Editores.

Keynes, J. M. (Primera Reimpresión 2006). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.* México: FCE.

Krugman, P. (2008). *The Return of Depress on Economics and the Crisis of 2008.* New York: Norton & Company.





MacEwan, A. (1992). Cambio internacional y desorden fiscal en los Estados Unidos. En R. Cusminsky, *Mitos y realidades de la Declinación de Estados Unidos* . CISAN-UNAM.

Oropeza García, A. (2006). *China: entre el reto y la oportunidad.* México: UNAM-IIJ, CARI.

___________ (2008). *China-Latinoamérica: Una visión sobre el nuevo papel de China en la Región.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

___________ (coordinador) (2008). *México-China: Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Panitchpakdi, S., & Clifford, M. L. (2002). *China and WTO.* John Wyley and Sons.

Pipitone, U. (2000). *¿Hacia el fin del ciclo americano?* Documento de trabajo, CIDE.

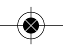
Suárez Vélez, J. (2009). ¿La última cena del capitalismo? *Letras Libres*.

Toffler, A., & Toffler, H. (2006). *La Revolución de la Riqueza.* Debate.

Velasco Márquez, J. (2001). Visión panorámica de la Historia de los Estados Unidos. En R. Fernández de Castro, & H. Blackmore, *¿Qué es Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica.

Zinn, H. (2003). *A people's History of the United States: 1492-Present.* Harper Collins.







V. China, el huésped no invitado del TLCAN



Enrique Dussel Peters & Kevin P. Gallagher***

El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte***

SUMARIO: I. Introducción. II. Estudio de la literatura. III Análisis: China se cuela en la fiesta del TLCAN. IV. Estudios de caso. V. Resumen y alternativas de políticas. VI. Bibliografía.

I. Introducción

La celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, los Estados Unidos de América y el Canadá estuvo rodeada de promesas, que incluían halagüeñas previsiones de crecimiento de las exportaciones, el empleo y el producto interno bruto (PIB) tanto en México como en los Estados Unidos de América, los dos países en que se concentra este trabajo. De hecho, ese era el resultado previsto por la teoría tradicional, pues el acuerdo permitía que cada nación se especializara en los sectores en que gozaba de mayores ventajas comparativas. Si bien el tratado produciría nuevos ganadores y perdedores, había consenso en que las ganancias superarían a las pérdidas, ofreciendo la posibilidad de que los ganadores compensaran a los perdedores y mejorara de ese modo la situación de todos los miembros. Sin embargo, esos modelos suponían —entre otras cosas— que los acuerdos co-

* Enrique Dussel Peters es profesor de la Facultad de Economía de La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Director del Centro de Estudios China-México. dussel@unam.mx

** Kevin P. Gallagher es profesor adjunto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Boston y Codirector de la Global Economic Governance Initiative. kpg@bu.edu

*** *Enrique Dussel Peters y Kevin P. Gallagher, "El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte", Revista CEPAL, Nº 110 (LC/G.2572-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2013. Publicación de las Naciones Unidas.*





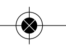
merciales fuera del TLCAN se mantendrían constantes. En 1994, ninguno de los análisis o modelos reflejaba la preocupación de que China pudiera ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, con ventajas comparativas en algunos sectores muy apreciados tanto en los Estados Unidos de América como en México.

En el presente trabajo se analiza cómo el ascenso de China plantea una amenaza competitiva para el comercio entre los Estados Unidos de América y México y el TLCAN como bloque comercial. El artículo se divide en cinco secciones, incluida esta breve Introducción. Mientras que en la segunda sección se estudia la literatura sobre el TLCAN y sus efectos esperados en la economía de la región, en la tercera sección se presenta un análisis cuantitativo de la penetración china en los mercados de importación de los miembros del TLCAN en México y los Estados Unidos de América. En la cuarta sección se presentan los resultados de dos estudios de caso referidos a la cadena hilo-textiles-confección y a la cadena autopartes-automotriz; finalmente, en la última sección se resumen los principales hallazgos y se realizan sugerencias para futuras investigaciones y medidas de políticas.

II. Estudio de la literatura

El TLCAN ha sido un tema controvertido durante más de 20 años. En general, se afirmaba que este acuerdo produciría beneficios económicos para todas las partes y que sus efectos serían relativamente mayores en México (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1992). La proximidad geográfica y el nivel de integración con México hacían que el acuerdo fuera muy atractivo para los Estados Unidos de América (Erzan y Yeats, 1992). Según la Oficina de presupuesto del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, la economía mexicana podría crecer entre un 6% y un 12% gracias al TLCAN, mientras que las previsiones relativas a la economía estadounidense eran de alrededor del 0,25% (CBO, 1993; Kehoe, 1994). Según los analistas, el acuerdo no provocaría una gran pérdida de empleos en los Estados Unidos de América —tal vez medio millón de puestos de trabajo en más de una década (CBO, 1993) — y si bien conduciría a un aumento del salario medio en ese país, tendría escasos o nulos efectos en la situación de los trabajadores de bajos salarios (Burfisher, Robinson y Thierfelder, 2001). De hecho, en varios modelos se preveía un superávit cada vez mayor en la balanza comercial de los Estados Unidos de América con México. De acuerdo con las previsiones más audaces, merced al TLCAN las exportaciones estadounidenses a México continuarían aventajando a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos de América, y conducirían a un superávit en la balanza comercial estadounidense con México de alrededor de 7.000 millones de dóla-





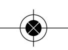
res a 9.000 millones de dólares por año hasta 1995, que se elevaría a entre 9.000 millones de dólares y 12.000 millones de dólares en el período 2000-2010 (Hufbauer y Schott, 1993, pág. 14).

En la época de su celebración, se preveía que el TLCAN tendría repercusiones en varios otros ámbitos en los dos países examinados. En primer lugar, en la mayoría de los análisis se asumió que el acuerdo produciría efectos positivos generales en las exportaciones mexicanas a largo plazo, sobre todo en aquellas dirigidas a los Estados Unidos de América, argumento basado en gran medida en los efectos positivos y automáticos del libre comercio en el crecimiento.

En segundo lugar, algunos autores subrayaron la necesidad de implementar reformas generales y sectoriales a corto y mediano plazo en México y la posibilidad de efectos negativos en algunos sectores específicos de ese país. Las autoridades de algunas naciones fuera del TLCAN manifestaron preocupación porque las normas de origen del acuerdo eliminarían algunas ventajas comparativas de los socios comerciales que no formaran parte del TLCAN y producirían una desviación del comercio. Desde este punto de vista, los tres miembros del tratado podrían eventualmente sufrir pérdidas de bienestar debido al aumento de los precios relacionado con las normas de origen. La posible adhesión de otros países solo se discutió en los años noventa con respecto a Chile y el tema no se ha retomado desde entonces. La eventual repercusión de las actividades comerciales de otras naciones —incluidas las asiáticas y en particular China— no se examinó seriamente durante las negociaciones que condujeron a la firma del TLCAN (Dussel Peters, 2000). Para los "fundadores" del tratado, este constituía una estrategia activa y ofensiva con relación al mercado mundial y no una "fortaleza" o defensa contra terceros países. Esa visión coincidió con las expectativas en la primera etapa del TLCAN.

En tercer lugar, según varios autores, el acuerdo de libre comercio garantizaría las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos de América a largo plazo. Algunos de ellos (Hufbauer y Schott, 1993; Weintraub, 1991) destacaron además que la eficiencia de México mejoraría debido a que el TLCAN incluía regímenes como el de derechos de propiedad intelectual, eliminaba los requisitos de valor agregado nacional e incorporaba explícitamente a los sectores de servicios y transporte. La sustitución de las cuotas con aranceles en sectores específicos, la eliminación de aranceles a largo plazo, el trato nacional para inversiones y empresas regionales, la inclusión de estándares laborales y ambientales como acuerdos complementarios y una noción general de complementariedad entre México y los Estados Unidos de América alimentaron las expectativas de resultados positivos para México en general y para la industria manufacturera y los servicios en particular. No obstante, los resultados previstos en el sector agrícola del país azteca eran mixtos y negativos. De ese modo, la integración del TLCAN y el libre comercio, desde una perspectiva teórica, habrían surtido efectos positivos en las exportaciones, el flujo de inversión extranjera directa (IED),





el empleo y los salarios mexicanos (Hufbauer y Schott, 1993) y, por tal motivo, las expectativas políticas eran extremadamente altas.[1]

En cuarto lugar, con respecto a los efectos sectoriales en la economía mexicana, es importante diferenciar entre los efectos a corto y largo plazo. Mientras que en casi todos los análisis se subrayaba la necesidad de hacer profundas reformas en todos los sectores de la economía —también como resultado de la liberalización de las importaciones y los flujos de capital—, existía un amplio consenso sobre los beneficios del TLCAN para el sector manufacturero en términos de exportaciones, empleo, salarios y crecimiento de la productividad.[2] Otros autores destacaron que la socioeconomía mexicana se inclinaría aún más a los procesos de maquiladora (Kopinak, 1993), con el consiguiente empeoramiento de la calidad del empleo y el medio ambiente.[3] Sin embargo, también había consenso en que los sectores agrícola y de servicios mexicanos, como el sector bancario, serían los más perjudicados en el marco del TLCAN (Arroyo Picard y otros, 1993; Grinspun y Cameron, 1993; VanGrasstek y Vega, 1992).

Solo unos pocos autores sugirieron que ambos países podrían sufrir un impacto general negativo en materia de empleo, creación de empresas y competitividad como consecuencia del TLCAN (Donahue, 1991). Se plantearon en forma explícita problemas como la debilidad de las instituciones regionales, incluso en comparación con el proceso de integración en la Unión Europea (Baer, 1991; Donahue, 1991; piore, 1991; Shelburne, 1991).[4] En general, de acuerdo con

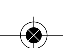
[1] "El Tratado significa más empleo y mejor pagado para los mexicanos. Esto es lo fundamental; y es así, porque vendrán más capitales, más inversión, que quiere decir más oportunidades de empleo aquí, en nuestro país, para nuestros compatriotas. En palabras sencillas, podremos crecer más rápido y entonces concentrar mejor nuestra atención para beneficiar a quienes menos tienen" (Salinas de Gortari, citado en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992, pág. 1).

[2] El modelo INFORUM (1991, VII-A-1) fue uno de los pocos en que se intentó realizar estimaciones a nivel regional y sectorial en México. Sobre la base de la eliminación de los aranceles (hipótesis 1) y la eliminación de los aranceles y de las barreras no arancelarias (hipótesis 2), se calculó que en 1989 las exportaciones estadounidenses a México habrían aumentado más en los sectores de la agricultura, las computadoras y los automóviles, mientras que las importaciones de prendas de vestir y televisores lo habrían hecho en menor medida. Desde este punto de vista, las exportaciones estadounidenses a México habrían aumentado un 27% en la segunda hipótesis y las importaciones de México un 7% en el período 1989-2000. En el mismo modelo se asumían efectos negativos en el sector agrícola y efectos positivos en los sectores manufactureros en general en el período 1989-2000.

[3] "El empleo estadounidense se ha trasladado al otro lado de la frontera para pagar, sobre todo a mujeres jóvenes, mucho menos de un dólar por hora … Las maquilas constituyen un modelo de desarrollo económico ligado a los salarios más bajos del mundo para atraer inversiones de corporaciones multinacionales que producen para mercados externos, no internos. Los trabajadores con bajos salarios no pueden comprar productos "competitivos a nivel internacional". No hemos visto que los estándares de vida de los trabajadores mexicanos hayan mejorado gracias a esta estrategia de desarrollo económico" (Steve Beckman, United Auto Workers Association, citado en Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 1990, págs. 1-23).

[4] Los representantes de varias cámaras de industria, como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), manifestaron su escepticismo sobre las posibilidades de cambios macroeconómicos desde 1994 y respecto del TLCAN: "Consideramos que no basta estabilizar los signos vitales de la economía. Tampoco es suficiente modificar las bases para el desarrollo nacional, ni replantear nuestra inserción en las corrientes internacionales de bienes y capitales, o adecuar el marco regulatorio, si todo ello no es complementado por una profunda e intensa reestructuración de las actividades y empresas que integran el tejido económico del país" (CANACINTRA, 1994, pág. 16; véase también Caballero Urdiales, 1991, pág. 65 y ss.).



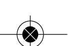


las estimaciones relativas a los sectores manufactureros, el comercio intraindustrial aumentaría en forma considerable en la región. De acuerdo con la Oficina de presupuesto del Congreso (CBO), el TLCAN estimularía las exportaciones de automóviles y sus repuestos y piezas hacia México, mientras que las importaciones aumentarían a un ritmo menor, de modo que se produciría un superávit o el déficit se reduciría. La CBO previó además el incremento en ambas direcciones del comercio de la industria textil y de prendas de vestir entre los Estados Unidos de América y México (CBO, 1993). No obstante, algunos analistas de la industria expresaron preocupación con respecto a China en una etapa temprana del debate sobre los efectos del TLCAN en la cadena de valor agregado hilo-textiles-confección. Si bien las exportaciones chinas (y de otros países asiáticos) eran más competitivas que las mexicanas con relación al mercado de importación estadounidense, se esperaba que el acuerdo incrementara la participación mexicana de modo que ambos países pudieran unir fuerzas para hacer frente a los desafíos externos.

Lande (1991, pág. 244) sostuvo que las relaciones cambiarias continuarían favoreciendo a las operaciones intensivas en mano de obra en México y el Caribe respecto de las fuentes tradicionales del Lejano Oriente. Ese mismo analista afirmó que el TLCAN sería muy apreciado en los Estados Unidos de América: si el acceso de México aumenta mientras se reducen las exportaciones del Lejano Oriente, las probabilidades de éxito serán mayores. Se considera que las importaciones de la industria nacional mexicana representan una amenaza menor para los productores estadounidenses que las importaciones del Lejano Oriente o de instalaciones controladas por empresas de aquel lugar en terceros países. Los productores de esa región no comercializan sus productos a través de los fabricantes de prendas de vestir estadounidenses, sino que con frecuencia venden directamente a los comerciantes al por menor o a contratistas en los Estados Unidos de América. Por el contrario, los productores mexicanos son más propensos a utilizar los canales de distribución estadounidenses normales, incluidas las empresas de prendas de vestir estadounidenses (Lande, 1991, pág. 243).

III. Análisis: China se cuela en la fiesta del TLCAN

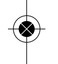
En esta sección se analiza la penetración de los productos chinos en los mercados estadounidense y mexicano, haciendo hincapié en este último mercado. Desde su ingreso a la OMC en 2001 y hasta 2009, se observa que China está aventajando a México en el mercado estadounidense y comenzando a competir con los Estados Unidos de América en el mercado mexicano. Es interesante notar que mientras la participación estadounidense en 53 sectores del mercado mexicano disminuye, la participación china crece, aparentemente permitiendo a México incrementar su eficiencia y volverse más competitivo en los mercados



estadounidenses. Sin embargo, la participación mexicana en esos 53 sectores del mercado estadounidense, que representan el 49% de las exportaciones de México a dicho mercado, también se está aminorando. En los estudios de caso que se presentan a continuación se examinan esas tendencias de la economía mexicana con mayor detalle. Esta sección se divide a su vez en dos subsecciones. En la primera de ellas se resumen las tendencias comerciales entre los Estados Unidos de América, México y China desde una perspectiva histórica. En tanto que en la segunda subsección se analiza la competencia entre México y China en los mercados de importación estadounidenses, y se examina la competencia entre los Estados Unidos de América y China en los mercados mexicanos. Por último, se estudia un subconjunto de 53 sectores del mercado mexicano en que los Estados Unidos de América están perdiendo participación en favor de China y en los que México, a su vez, también está perdiendo participación en el mercado estadounidense.

TLCAN: condiciones y evolución

China se está convirtiendo en un importante socio comercial, tanto para México como para los Estados Unidos de América. Mientras que en 1995 no se encontraba entre los primeros cinco socios comerciales de ninguno de los dos países, en 2009 se había convertido en el segundo mayor socio comercial de ambos. En el cuadro 1 se muestra el notable crecimiento de China en los mercados de importación estadounidense y mexicano desde su ingreso a la OMC en 2001.



Cuadro 1
Principales socios comerciales de México y los Estados Unidos de América
(*Participación en el comercio total*)

			México		
	1	2	3	4	5
1994	Estados Unidos de América	Japón	Alemania	Canadá	España
2000	Estados Unidos de América	Canadá	Japón	Alemania	República de Corea
2003	Estados Unidos de América	China	Japón	Alemania	Canadá
2009	Estados Unidos de América	China	Canadá	Japón	Alemania
			Estados Unidos de América		
	1	2	3	4	5
1993	Canadá	Japón	México	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Alemania
1999	Canadá	México	Japón	China	Alemania
2003	Canadá	México	China	Japón	Alemania
2005	Canadá	China	México	Japón	Alemania
2009	Canadá	China	México	Japón	Alemania

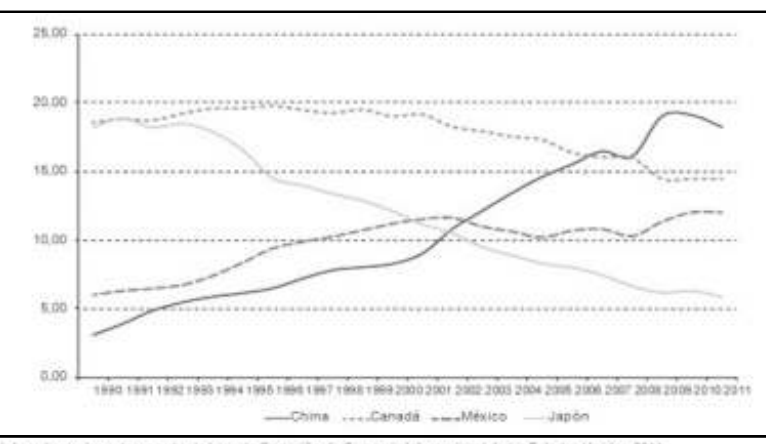
Fuente: elaborado por los autores a partir de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Como se puede apreciar en el cuadro 1, en 2005 China superó a México y se convirtió en el segundo mayor socio comercial de los Estados Unidos de América, posición que mantiene desde entonces.

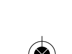
A medida que el mercado estadounidense se ha vuelto más abierto, tanto México como China han ganado terreno. Ambos países tienen perfiles exportadores muy similares (Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso, 2006; Feenstra, 2007) y compiten desde hace ya algún tiempo en el mercado estadounidense con manufacturas que no requieren mano de obra especializada. En el gráfico 1 se observa que la participación de los productos mexicanos en el mercado estadounidense fue aumentando hasta alcanzar el 11,6% en 2002 (apenas un año después de que China ingresara en la OMC), mientras que la participación de China se incrementó repentinamente al 12,1% en 2003 y continuó acrecentándose desde entonces. En 2010 los productos chinos representaban el 19,1% de las importaciones estadounidenses, mientras que la cuota de mercado de México era del 12,1%.

Si bien de modo menos drástico, los Estados Unidos de América también están perdiendo terreno en los mercados mexicanos a medida que crece la participación de China. En los primeros cinco años posteriores al TLCAN, la participación estadounidense en los mercados de importación mexicanos bordeaba el 75%, cifra que se redujo al 48% en 2009. Aunque la participación china se ha incrementado, todavía representa una parte relativamente pequeña de las importaciones mexicanas. Como se muestra en el gráfico 2, mientras China representaba menos del 0,75% del mercado mexicano en 2000, esa cifra alcanzó al 15,13% en 2010. Según se verá más adelante, en algunos sectores esa tendencia es aún más impresionante.

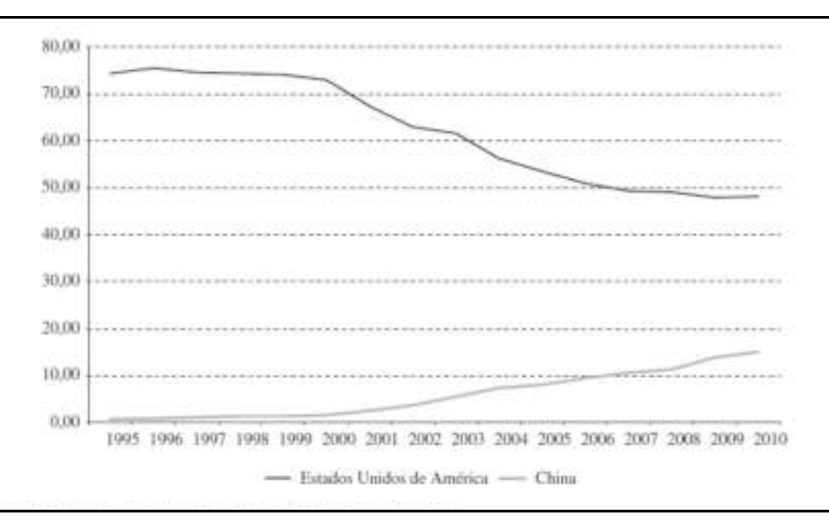
Gráfica 1
Estados Unidos de América: participación en las importaciones totales (%)



Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 2011.



Gráfica 2
México: importaciones desde China y los Estados Unidos de América
(Participación porcentual en el total)



Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Worls Trade Atlas, 2011.



En el cuadro 2 se detallan los 20 principales productos de exportación de México a los Estados Unidos de América en 2000 y los 20 principales productos de exportación de los Estados Unidos a México en ese mismo año. Esa fecha sirve como parámetro antes de que China ingresara a la OMC y coincide con un momento de auge en el comercio entre ambos países. En tanto que la participación china en el mercado estadounidense con respecto a esos 20 productos pasó de un 6,22% en 2000 al 19,42% en 2009, la participación mexicana disminuyó del 16,61% al 16,06% en ese mismo período. Por otra parte, la participación estadounidense en el mercado mexicano con respecto a esos 20 productos se redujo del 72% en 2000 al 41,54% en 2009, a la vez que la de China aumentó notablemente de un 1,09% al 17,83% en igual período.

¿Constituye China una "amenaza" para el comercio norteamericano?

¿Es posible determinar la medida en que las empresas chinas están aventajando a sus pares mexicanas y estadounidenses a un nivel sectorial más específico? Para este análisis se recurrió a una metodología consolidada establecida por Lall y Weiss (2005). Estos autores estudian cómo ha evolucionado la participación de China y de América Latina y el Caribe se incrementa exportaciones de China y

América Latina y el Caribe al resto del mundo y al mercado estadounidense, y buscan las pruebas de una mayor competencia china en segmentos que registran un aumento de la penetración de sus exportaciones a medida que decrece la penetración de los productos de América Latina y el Caribe.

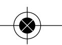
Cuadro 2
México y Estados Unidos de América:
principales exportaciones, 2000

		20 principales productos de exportación de los Estados Unidos de América a México, 2000		*20 principales productos de exportación de México a los Estados Unidos de América, 2000*
1	S2-776	Dispositivos termoiónicos, microcircuitos, transistores, válvulas y otros	S2-781	Vehículos automotores para pasajeros (excluidos los autobuses)
2	S2-784	Partes, piezas y accesorios de vehículos automotores n.e.p.	S2-333	Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos, crudos
3	S2-772	Aparatos eléctricos para abrir y cerrar circuitos eléctricos	S2-764	Equipos de telecomunicaciones n.e.p.; partes, piezas y accesorios n.e.p.
4	S2-699	Manufacturas de metales comunes n.e.p.	S2-752	Máquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades
5	S2-893	Artículos de materiales plásticos n.e.p.	S2-931	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza
6	S2-778	Máquinas y aparatos eléctricos n.e.p.	S2-773	Equipos de distribución de electricidad
7	S2-764	Equipos de telecomunicaciones n.e.p.; partes, piezas y accesorios n.e.p.	S2-782	Vehículos automotores para el transporte de mercancías y vehículos automotores para usos especiales
8	S2-773	Equipos de distribución de electricidad	S2-784	Partes, piezas y accesorios de vehículos automotores n.e.p.
9	S2-583	Productos de polimerización y copolimerización	S2-761	Receptores de televisión
10	S2-713	Motores de combustión interna de émbolo y sus partes y piezas, n.e.p.	S2-772	Aparatos eléctricos para abrir y cerrar circuitos eléctricos
11	S2-781	Vehículos automotores para pasajeros (excluidos los autobuses)	S2-821	Muebles y sus partes
12	S2-334	Productos derivados del petróleo, refinados	S2-778	Máquinas y aparatos eléctricos n.e.p.
13	S2-749	Partes, piezas y accesorios no eléctricos para maquinaria, n.e.p.	S2-713	Motores de combustión interna de émbolo y sus partes y piezas, n.e.p.
14	S2-752	Máquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades	S2-842	Ropa de calle para hombres y niños, de tejidos que no sean de punto o ganchillo
15	S2-874	Instrumentos de medición, verificación, análisis y control n.e.p., partes y piezas	S2-759	Partes, n.e.p. y accesorios para máquinas de las partidas 751 ó 752
16	S2-642	Papel y cartón precortados y artículos de papel o cartón	S2-843	Ropa de calle para mujeres, niñas y bebés, de tejidos que no sean de punto o ganchillo
17	S2-771	Máquinas de energía eléctrica, y sus partes y piezas, n.e.p.	S2-771	Máquinas de energía eléctrica, y sus partes y piezas, n.e.p.
18	S2-759	Partes, n.e.p. y accesorios para máquinas de las partidas 751 o 752	S2-874	Instrumentos de medición, verificación, análisis y control n.e.p., partes y piezas
19	S2-728	Otras máquinas y equipos para industrias especializadas; partes y piezas n.e.p.	S2-716	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes y piezas, n.e.p.
20	S2-931	Operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza	S2-762	Radiorreceptores

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías(COMTRADE).
n.e.p.: no especificado en otra parte.

Como se aprecia en el cuadro 3, Lall y Weiss (2005) definen varias categorías de interacción competitiva entre China y otros países en los mercados de exportación. Cuando la participación de China en el mercado estadounidense aumenta





a medida que la participación de América Latina y el Caribe disminuye, los autores consideran que la región sufre una "amenaza directa" de China. En forma análoga, cuando la participación de pero la primera lo hace con mayor rapidez, se trataría de un caso de "amenaza parcial" de China.

Cuadro 3
Matriz de interacciones competitivas entre China y otros países en los mercados de exportación

		Participación de China en los mercados de exportación	
		Aumenta	Disminuye
Participación de otros países en los mercados de exportación	Aumenta	A. No hay amenaza La participación de ambos países crece, pero el incremento del otro país es mayor que el de China	C. Amenaza inversa China no constituye una amenaza competitiva para otros países, sino que estos representan una amenaza para China
		B. Amenaza parcial La participación de ambos países se acrecienta, pero el incremento de China es más rápido que el del otro país	
	Disminuye	D. Amenaza directa La participación de China aumenta mientras que la del otro país se aminora; esto puede indicar una relación causal a menos que el otro país ya perdiera participación antes del ingreso de China	E. Retirada de ambos países: no hay amenaza Ambas partes pierden participación en los mercados de exportación en favor de otros competidores

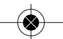
Fuente: Sanjaya Lall y John Weiss, "China's competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002", *Oxford Development Studies*, vol. 33, N° 2, Taylor & Francis, 2005.



En el cuadro 4 se presentan los resultados obtenidos con la metodología de Lall y Weiss (2005). Para realizar estos cálculos se analizó el comercio entre 2000 (año anterior al ingreso de China en la OMC) y 2009. El análisis comprende 118 sectores que cubren todo el comercio y se desagrega a nivel de tres dígitos utilizando el sistema de clasificación de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) con respecto a las economías estadounidense y mexicana. Se calculó la participación de mercado en cada sector en 2000 y 2009 y su variación en puntos porcentuales en el período de referencia. Una vez más, cuando la participación de los Estados Unidos de América o de México merma en un sector del mercado en que la participación china aumenta, se habla de "amenaza directa", y cuando la participación de ambos países se incrementa, pero a un ritmo más lento que la de China, se habla de "amenaza parcial".

Del cuadro 4 surge que el 96% de las exportaciones de manufacturas estadounidenses a México, que representan el 62% de las exportaciones estadounidenses totales a ese país, están bajo la amenaza de China. Cabe destacar que





en ninguno de esos casos se trata de amenazas parciales, sino de amenazas directas. Por otra parte, el 81% de las exportaciones de manufacturas mexicanas y el 56% de las exportaciones totales de ese país están bajo amenaza de China en el mercado de importaciones estadounidense. En el caso de las manufacturas mexicanas, el 52% de las exportaciones de ese país a los Estados Unidos de América tienen una amenaza directa y el 29% una amenaza parcial. El único sector en que México no está bajo la amenaza de China o está ganando participación en el mercado con respecto a ese país es el de los automóviles, camiones y sus partes y piezas. Esto se debe a que esos artículos son físicamente pesados para el transporte desde China y a que el sector automotor norteamericano goza de protección en el marco del TLCAN (Gallagher, Moreno- Brid y porzecanski, 2008). Por último, China constituye una amenaza directa para el 36% de las exportaciones mexicanas totales y una amenaza parcial para el 20%. A diferencia de México, China no exporta petróleo y otros productos primarios a los Estados Unidos de América, y eso explica por qué su participación en las exportaciones totales no es tan significativa.

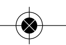
Cuadro 4
"Amenaza china" en los mercados mexicano y estadounidense (%)

		Directa	Parcial	Total
Estados Unidos de América	Porcentaje de exportaciones de manufacturas a México	96	0	96
	Porcentaje de exportaciones totales a México	62	0	62
México	Porcentaje de exportaciones de manufacturas a los Estados Unidos de América	52	29	81
	Porcentaje de exportaciones totales a los Estados Unidos de América	36	20	56

Fuente: elaborado por los autores a partir de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), 2011; y Sanjaya Lall y John Weiss, "China's competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002", *Oxford Development Studies*, vol. 33, N° 2, Taylor & Francis, 2005.

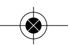
En el cuadro 5 se detallan 53 sectores que se definen como bajo "triple amenaza". En esos sectores, que representan el 49% de las exportaciones mexicanas, los Estados Unidos de América están perdiendo participación en favor de China en el mercado mexicano y México está perdiendo participación en favor de China en el mercado estadounidense. En primer lugar, se examina la posición de los Estados Unidos de América y China en el mercado mexicano. En los 53 sectores analizados, la participación estadounidense en las exportaciones mexicanas de cada sector correspondía a un promedio del 69% en 2000. En 2009 ese porcentaje había descendido a sólo el 43%, es decir, registró una variación de 26 puntos porcentuales en solo nueve años. Por ejemplo, mien-





tras que en 2000 los Estados Unidos de América representaban el 68% del mercado mexicano de fibras sintéticas y China el 0,1%, en 2009 la participación estadounidense había disminuido 20 puntos porcentuales, en tanto que la de China había aumentado casi 14 puntos porcentuales. Asimismo, mientras que en 2000 los Estados Unidos de América abastecieron a México con el 60,8% de sus importaciones de computadoras y máquinas de oficina y el 70% de los dispositivos periféricos para esas máquinas, en 2009 esas cifras se contrajeron 51 puntos porcentuales y 60 puntos porcentuales, respectivamente. En 2009 la participación estadounidense en cada uno de esos sectores del mercado de importaciones mexicano era de apenas un 10%. Por el contrario, mientras que la participación china en el mercado de importaciones de máquinas de oficina y de partes y piezas ascendía en México al 13% y al 5%, respectivamente en 2000, nueve años después había alcanzado al 48% y al 58%, respectivamente. Si bien en 2000 los Estados Unidos de América dominaban el 60% del mercado mexicano de las telecomunicaciones, perdieron 44 puntos porcentuales hasta llegar a apenas el 16% del mercado en 2009. Mientras que en 2000 ese país proporcionaba el 90% de las importaciones mexicanas de manufacturas de metales comunes, esa cifra descendió 30 puntos porcentuales en 2009 cuando China pasó del 0% al 15%.

La pérdida de participación estadounidense en el mercado mexicano en favor de China indicaría que las empresas orientadas a las exportaciones que operan en México tendrían la oportunidad de incrementar su eficiencia y productividad. Se presume que los Estados Unidos de América están perdiendo terreno porque las importaciones chinas son más baratas que sus equivalentes estadounidenses. En la medida en que las exportaciones chinas a México representan insumos para las empresas mexicanas, estas últimas deberían poder exportar a un precio más competitivo (Lederman, Olarreaga y Rubiano, 2008). Sin embargo, en esos mismos 53 sectores de mercado en que los Estados Unidos de América están perdiendo participación en favor de China, México también está perdiendo participación en favor de China en el mercado estadounidense. En promedio, México había conquistado el 14% del mercado de importación estadounidense en esos sectores en 2000, pero esa participación se redujo al 9% en 2009. Para volver al ejemplo de las fibras sintéticas, mientras que en el año 2000 México representaba el 15% del mercado de importación de los Estados Unidos de América, ese porcentaje disminuyó 14 puntos porcentuales llegando a solo un 1% en 2009. En tanto que en el mismo año México suministró a ese país el 9% de sus importaciones de máquinas de oficina o computadoras y el 11% de los dispositivos periféricos para esas máquinas, en 2009 esas cifras se contrajeron 9 puntos porcentuales y 5 puntos porcentuales, respectivamente, hasta alcanzar alrededor de un 1% y un 2%, respectivamente. En el caso de las telecomunicaciones, México también está perdiendo su cuota de mercado en los Estados Unidos de América.

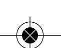


Cuadro 5
La "triple amenaza (%)

	Artículos	Variación en las exportaciones de los Estados Unidos de América a México (2000-2009)	Variación en las exportaciones de China a México (2000-2009)	Variación en las exportaciones de México a los Estados Unidos de América (2000-2009)
1	Fibras sintéticas adecuadas para el hilado	-20,5	13,4	-14,1
2	Otras fibras manufacturadas adecuadas para el hilado y desperdicios de fibras manufacturadas	-2,6	8,0	-7,1
3	Alcoholes, fenoles y otros, y sus derivados	-11,1	1,4	-1,2
4	Jabón y preparados para limpiar y pulir	-8,8	0,9	-5,9
5	Abonos, manufacturados	-7,0	5,4	-0,04
6	Celulosa regenerada, derivados de la celulosa, fibra volcanizada	-19,0	3,2	-0,3
7	Pesticidas, desinfectantes	-1,0	2,8	-3,7
8	Productos químicos diversos, n.e.p.	-11,0	2,5	-0,3
9	Manufacturas de cuero natural o sintético, n.e.p., y otros	-36,9	8,4	-7,6
10	Pieles finas curtidas o adobadas; piezas o recortes de pieles curtidas o adobadas	-45,8	1,5	-0,6
11	Tejidos de algodón (excepto tejidos estrechos o especiales)	-21,3	11,2	-6,0
12	Tejidos de materias textiles manufacturadas (excepto tejidos estrechos o especiales)	-5,7	9,0	-1,0
13	Tejidos de punto o ganchillo (incluso tejidos de punto tubulares y otros)	-13,1	15,8	-4,0
14	Tules, encajes, bordados, cintas, pasamanería y otras confecciones pequeñas	-30,0	9,4	-4,6
15	Artículos confeccionados total o parcialmente de materias textiles, n.e.p.	-44,3	25,9	-8,0
16	Recubrimientos para pisos, y otros	-19,7	3,2	-0,4
17	Artículos de cerámica	-9,1	46,7	-1,9
18	Productos universales, planchas y hojas de hierro o acero	-13,5	1,9	-1,9
19	Tubos, caños y accesorios de hierro o acero	-12,5	11,3	-1,7
20	Clavos, tornillos, tuercas, pernos, remaches y artículos análogos;	-28,6	8,9	-0,9
21	Cuchillería	-19,4	11,5	-0,9
22	Enseres domésticos de metales comunes, n.e.p.	-26,8	28,5	-9,8
23	Manufacturas de metales comunes, n.e.p.	-29,6	14,9	-1,5
24	Calderas generadoras de vapor de agua y aparatos auxiliares, y sus partes y piezas, n.e.p.	-5,1	9,0	-0,4
25	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes y piezas, n.e.p.	-16,2	15,6	-12,2
26	Maquinaria y equipo de ingeniería civil y para contratistas, y sus partes y piezas, n.e.p.	-12,3	2,5	-0,2
27	Máquinas para elaborar alimentos (excepto las de uso doméstico) y sus partes y piezas, n.e.p.	-11,3	1,9	-1,2
28	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas, n.e.p.	-22,4	8,3	-2,7
29	Máquinas de oficina	-51,1	35,0	-8,1
30	Partes, n.e.p. y accesorios para máquinas de las partidas 751 o 752	-60,3	53,4	-4,8
31	Receptores de televisión	-28,4	27,2	-11,3
32	Radiorreceptores	-2,8	8,0	-9,1
33	Gramófonos, dictáfonos y otros grabadores de sonido	-42,2	53,4	-4,5
34	Equipos de telecomunicaciones n.e.p.; partes, piezas y accesorios n.e.p.	-43,6	37,0	-2,5
35	Aparatos de electricidad y sus partes y piezas, n.e.p.	-51,5	36,7	-7,0
36	Equipos de distribución de electricidad	-27,6	15,7	-16,8
37	Aparatos eléctricos de diagnóstico y aparatos radiológicos	-16,2	5,1	-1,4
38	Vehículos automotores para pasajeros (excluidos los autobuses)	-26,8	0,3	-2,0
39	Remolques y otros vehículos no motorizados, n.e.p.	-9,0	6,7	-2,0
40	Vehículos para ferrocarriles y equipo conexo	-31,3	7,2	-16,4
41	Muebles y sus partes	-32,4	18,3	-4,5
42	Artículos de viaje, bolsos de mano y otros artículos análogos de cuero, plástico, tela y otros materiales	-22,6	20,6	-2,4
43	Ropa de calle para hombres y niños, de tejidos que no sean de punto o ganchillo	-47,9	8,7	-5,9
44	Ropa de calle para mujeres, niñas y bebés, de tejidos que no sean de punto o ganchillo	-66,7	3,0	-9,9
45	Ropa de calle de tejidos de punto o ganchillo, no elastizada ni engomada	-61,4	5,0	-7,6
46	Ropa interior de tejidos de punto o ganchillo	-72,7	0,5	-13,1
47	Accesorios de vestir de tela, n.e.p.	-45,6	14,1	-5,7
48	Prendas y accesorios de vestir que no sean de materias textiles; sombreros y otros artículos de tocado	-57,2	38,1	-0,7
49	Calzado	-8,2	9,5	-0,7
50	Medidores y contadores, n.e.p.	-13,7	6,4	-3,1
51	Instrumentos de medición, verificación, análisis y control n.e.p., partes y piezas	-26,1	5,7	-4,1
52	Materiales fotográficos y cinematográficos	-4,2	1,0	-3,6
53	Cochecitos para niños, juguetes, juegos y artículos de deporte	-26,7	34,1	-1,5

Fuente: elaborado por los autores a partir de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), 2011.

n.e.p.: no especificado en otra parte.



Cuadro 6
México: principales estructuras comerciales.
(Participación en el total)

	Total	Estados Unidos de América	Unión Europea	Asia (incluye China)	Otros	China
Exportaciones						
1993	100,00	82,7	5,21	2,6	9,49	0,09
1994	100,00	84,78	4,72	2,54	7,96	0,07
1995	100,00	83,32	4,24	2,57	9,87	0,05
1996	100,00	83,93	3,72	2,71	9,64	0,04
1997	100,00	85,46	3,69	2,17	8,68	0,04
1998	100,00	87,63	3,42	1,87	7,08	0,09
1999	100,00	88,19	4,02	1,56	6,23	0,09
2000	100,00	88,73	3,46	1,3	6,51	0,12
2001	100,00	88,53	3,41	1,4	6,66	0,18
2002	100,00	88,11	3,5	2,06	6,34	0,41
2003	100,00	87,57	3,77	2,24	6,42	0,59
2004	100,00	87,51	3,63	2,1	6,76	0,52
2005	100,00	85,68	4,27	2,23	7,82	0,53
2006	100,00	84,75	4,4	2,55	8,3	0,68
2007	100,00	82,07	5,35	2,8	9,77	0,7
2008	100,00	80,15	5,93	2,96	10,95	0,7
2009	100,00	80,59	5,06	3,29	11,06	0,96
2010	100,00	79,97	4,84	3,59	11,61	1,4
Importaciones						
1993	100,00	69,29	12,1	11,28	7,33	0,59
1994	100,00	69,11	11,59	11,93	7,37	0,63
1995	100,00	74,4	9,43	10,63	5,55	0,72
1996	100,00	75,49	8,8	10,06	5,66	0,85
1997	100,00	74,68	9,25	10,3	5,77	1,14
1998	100,00	74,38	9,57	10,24	5,81	1,29
1999	100,00	74,15	9,28	10,66	5,92	1,35
2000	100,00	73,1	8,79	11,62	6,49	1,65
2001	100,00	67,56	10	15,05	7,39	2,39
2002	100,00	63,17	10,16	18,59	8,08	3,72
2003	100,00	61,78	10,93	18,68	8,61	5,51
2004	100,00	56,31	11,07	22,56	10,06	7,3
2005	100,00	53,44	11,71	24,19	10,66	7,98
2006	100,00	50,89	11,33	26,91	10,87	9,54
2007	100,00	49,47	12	28,18	10,36	10,55
2008	100,00	49,04	12,7	27,94	10,33	11,24
2009	100,00	47,97	11,62	30,79	9,63	13,88
2010	100,00	48,1	10,78	31,82	9,31	15,13
Comercio total						
1993	100,00	75,23	9,05	7,44	8,28	0,37
1994	100,00	75,91	8,61	7,85	7,62	0,39
1995	100,00	79,07	6,71	6,41	7,81	0,37
1996	100,00	79,86	6,17	6,25	7,72	0,43
1997	100,00	80,09	6,46	6,22	7,23	0,59
1998	100,00	80,79	6,59	6,19	6,42	0,71
1999	100,00	81,03	6,71	6,2	6,07	0,74
2000	100,00	80,73	6,19	6,59	6,5	0,91
2001	100,00	77,74	6,8	8,43	7,04	1,32
2002	100,00	75,35	6,9	10,51	7,23	2,1
2003	100,00	74,45	7,41	10,6	7,53	3,09
2004	100,00	71,55	7,44	12,56	8,45	3,99
2005	100,00	69,28	8,06	13,4	9,26	4,32
2006	100,00	67,61	7,91	14,88	9,6	5,16
2007	100,00	65,47	8,73	15,72	10,07	5,71
2008	100,00	64,15	9,41	15,81	10,63	6,12
2009	100,00	64,12	8,37	17,17	10,34	7,48
2010	100,00	63,95	7,82	17,77	10,45	8,3

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos del Banco de México (Banxico).

IV. Estudios de caso

El TLCAN ha pasado por al menos dos etapas desde su implementación: de 1994 a 2000, cuando se profundizó la integración en términos de comercio e inversiones, y de 2001 a 2010, cuando la mayoría de los procesos previos se invirtieron.[5] En el cuadro 6 se explican esas tendencias y los profundos cambios en el comercio de México en la última década: el comercio con los Estados Unidos de América se redujo del 81,03% de su comercio total en 1999 al 63,95% en 2010, sobre todo como consecuencia de la disminución de las importaciones de México (del 74,15% al 48,10% de las importaciones totales en el mismo período), aunque su participación en las exportaciones a los Estados Unidos de América también descendió casi un 9,00 por ciento.

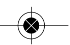
Para comprender estas tendencias, se analizan a continuación dos cadenas de valor agregado específicas en México en el contexto del TLCAN y las relaciones con los Estados Unidos de América. Como se indicó en la sección anterior, en ambos casos se esperaba un desempeño destacado en el contexto del TLCAN.

La cadena hilo-textiles-confección

La cadena hilo-textiles-confección es una de las cadenas mundiales que han cambiado con mayor rapidez en las últimas décadas. Las tendencias en este sector en los últimos 10 años incluyen: la creciente saturación relativa a las confecciones en los países desarrollados; la profundización de los procesos completos de embalaje —los proveedores son cada vez más responsables de los costos de la manufactura, desde la compra de insumos hasta su financiación (también en el sector de servicios: transporte, aduana, logística y coordinación y distribución de productos en el mercado consumidor final, entre otros)—; la diferenciación cada vez mayor de los productos, incluidos los que cumplen con estándares éticos y ecológicos; la creciente influencia y el control de la cadena por los comerciantes al por menor; la drástica reducción de los tiempos de producción y entrega, y la dura competencia a nivel mundial que afecta a los precios. Como resultado, la existencia y el fortalecimiento de un sistema de proveedores locales es fundamental para hacer frente a esos retos (Dussel Peters, 2010a). A comienzos del siglo XXI, la cadena (controlada por sus compradores y clientes) parece encontrarse en un período más liberal en comparación con las últimas décadas, en virtud del fin del Acuerdo Multifibras (AMF) en 2005, la pronunciada reducción de las intervenciones públicas —en términos de barreras arancelarias y no arancelarias y subsidios gubernamentales— y la concen-

[5] Véase un análisis detallado del comercio intraindustrial entre México, China y los Estados Unidos de América en Cárdenas Castro y Dussel Peters (2011). El comercio intraindustrial alcanzó su máximo nivel en 2000 y ha disminuido en forma constante desde entonces.





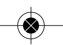
tración de instrumentos de apoyo en la industria textil y de accesorios y, en menor grado, en la industria de la vestimenta (Frederick y Gereffi, 2009).

Además de estas tendencias, hubo una rápida "reorientalización" de la cadena hilo-textiles-confección. Mientras que la participación en la producción y el comercio mundial de China, la India, Bangladesh y el Pakistán, entre otros países, se ha acrecentado considerablemente en la primera década del siglo XXI, la producción y el comercio de los países desarrollados ha disminuido en forma constante desde los años ochenta del siglo pasado. En el caso de los Estados Unidos de América, por ejemplo, mientras que la industria textil y de prendas de vestir representaba 1,1 millón de puestos de trabajo en 2000, esa cifra se había reducido más de un 50% en 2008 y se prevé que disminuirá un 22,6% más en 2016 (Oficina de Estadísticas Laborales, 2009).

En México, la cadena hilo-textiles-confección es uno de los símbolos de la integración mundial y del TLCAN. Sobre la base de la última matriz de insumo-producto de la economía mexicana en 2003 (Dussel Peters, 2010a), esta matriz presenta varias características distintivas. Por una parte, se observan marcadas diferencias entre los segmentos que utilizan la industria maquiladora y los demás. La cadena representa niveles más altos de insumos importados con respecto a los insumos totales que el resto de la industria manufacturera. Estos corresponden al 33,1% en el caso de la cadena hilo-textiles-confección y al 38,2% en el segmento textil. En 2003, el comercio exterior representó el 51% de la producción y el 60% del segmento de las prendas de vestir. A pesar del alto nivel de integración en el mercado mundial, la cadena tiene una profunda debilidad estructural: su alto componente de importaciones netas. En el caso de la industria maquiladora, el contenido nacional de toda la economía, la industria manufacturera, la cadena hilo-textiles-confección y el segmento textil era de 0,3%, 3,1%, 4,7% y 15,7%, respectivamente. Esta estructura es el resultado de complejos incentivos vinculados a importaciones temporales para su exportación (Cárdenas Castro y Dussel Peters, 2007). Por otra parte, la cadena hilo-textiles-confección se destaca por pagar impuestos (sobre la producción) 45% más altos que en la economía mexicana en general (en el caso de las prendas de vestir, los impuestos eran 63% más altos), por los pagos por empleado (23% más bajos que en la economía en general, con excepción del segmento textil), y por ser especialmente sensible a la creación de puestos de trabajo como resultado de la sustitución de importaciones: un aumento del 10% de la demanda final por la vía de la sustitución de importaciones se traduciría en un incremento de 17.000 empleos en la cadena hilo-textiles-confección, sobre todo en el sector de la indumentaria. Solo 5 de las 75 actividades de toda la economía generarían más empleo que esta cadena (Dussel Peters, 2010a).

Teniendo en cuenta la orientación cada vez mayor de la cadena hilo-textiles-confección hacia el comercio exterior (y la participación del 60% de la producción de prendas de vestir en 2003), ¿cuáles son sus principales características en términos de producción, empleo, comercio e integración en el mercado de los Estados Unidos de América y su relación con China?





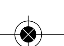
Cuadro 7
México: tendencias relativas al PIB y al empleo en la industria manufacturera y la cadena hilo-textiles-confección (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (2000=100)									
Industria manufacturera	72,77	68,77	75,94	83,90	89,93	93,90	100,00	96,13	95,10
Cadena hilo-textiles-confección	76,42	71,51	82,33	89,44	92,54	96,63	100,00	90,15	84,46
Empleo (2000=100)									
Industria manufacturera	71,84	70,07	74,97	83,48	88,54	93,95	100,00	95,99	90,84
Cadena hilo-textiles-confección	94,34	85,38	90,99	96,38	98,26	98,85	100,00	90,91	83,65
Prendas de vestir	91,34	81,02	86,98	92,05	100,30	101,45	100,00	91,74	83,56
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
PIB (2000=100)									
Industria manufacturera	93,75	97,44	100,91	106,89	108,74	107,95	97,38	107,03	
Cadena hilo-textiles-confección	78,58	79,68	77,61	78,07	75,10	73,83	69,11	74,04	
Empleo (2000=100)									
Industria manufacturera	87,20	86,86	87,24	88,60	88,83	85,88	77,30	80,70	
Cadena hilo-textiles-confección	77,27	71,67	68,65	66,52	64,52	60,11	54,86	55,47	
Prendas de vestir	77,60	71,97	67,15	66,07	63,74	58,68	53,27	52,75	

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Industrial Mensual (EIM) y Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCN).

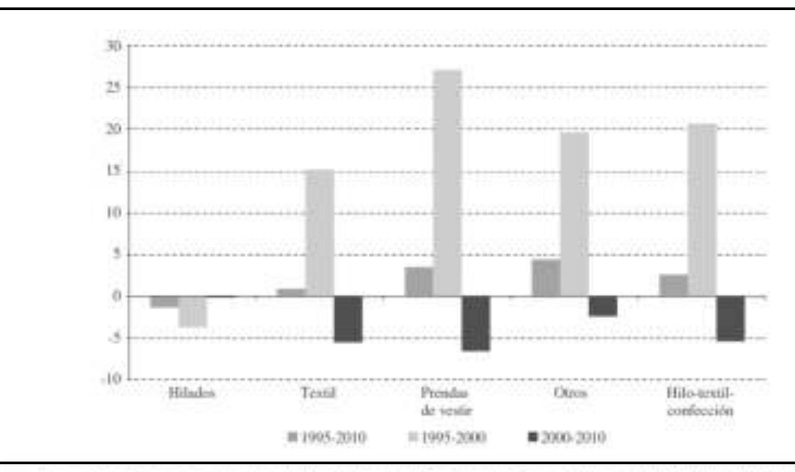
En primer lugar, en 2009 la cadena hilo-textiles- confección representó el 0,9% y el 5% del valor agregado bruto total y de las manufacturas de México, respectivamente. En los datos del cuadro 7 se refleja el pronunciado movimiento cíclico de la cadena en la primera etapa del TLCAN (hasta 2000) y la reducción de los indicadores relativos al PIB y el empleo desde entonces. En términos del PIB, si bien la industria manufacturera se ha recuperado lentamente desde 2005 (su PIB creció solo un 7% en 10 años), la proporción del valor agregado bruto de la cadena hilo-textiles-confección con respecto al total es inferior al alcanzado antes del TLCAN y se redujo más de un cuarto en 2010 en comparación con 2000. Este desempeño, que también obedece al crecimiento de la productividad y de las nuevas formas de organización industrial mencionadas en el capítulo anterior, es aún más marcado con respecto al empleo: mientras que en el sector manufacturero mexicano se perdieron casi un millón de puestos de trabajo en el período 2000-2010 (o un cuarto del empleo total en el sector), en la cadena hilo-textiles-confección se perdieron casi la mitad de los puestos de trabajo desde 2000, a pesar de las ganancias iniciales en el período 1994-2000. Estas pérdidas han sido particularmente acentuadas en el segmento de la indumentaria. Toda la cadena representaba más de medio millón de puestos de trabajo en 2009 (INEGI, 2010a).

En segundo lugar, en el período 1995-2010, el 69,76% de las exportaciones mexicanas de la cadena hilo- textil-confección correspondían al segmento de pren-



das de vestir,[6] seguido por textiles (9,6%), hilados (8,97%) y otros accesorios (12,40%). En el gráfico 3 se refleja la dinámica diferenciada de esta cadena mexicana antes y después del año 2000, con una tasa media de crecimiento anual de las exportaciones del 20,7% y el -5,4% en los períodos 1995-2000 y 2000-2010, respectivamente. En el período 1995-2010, los Estados Unidos de América representaban el 90,6% de las exportaciones de la cadena hilo-textiles-confección mexicana. Este desempeño diferenciado es particularmente llamativo en el segmento de las prendas de vestir (véase la gráfica 4). Es bastante sorprendente que la balanza comercial de México en la cadena mencionada se volviera negativa en 2006 (véase la gráfica 4) como resultado de una contracción de las exportaciones de prendas de vestir desde 2001 y un aumento en los insumos importados para las cadenas.

Gráfica 3
México: exportaciones de la cadena hilo-textiles-confección por segmento (%)

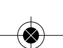


Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 2010.

En tercer lugar, y teniendo en cuenta la elevada concentración de las exportaciones de la cadena hilo-textiles-confección mexicana a los Estados Unidos de América, se observan varios problemas que ponen de relieve la creciente desintegración de la organización industrial de la cadena regional en la zona del

[6] La cadena hilo-textiles-confección es un conjunto de 5.503 fracciones a nivel de 10 dígitos del Sistema Armonizado de Aranceles. En el caso del comercio de los Estados Unidos de América —que registra un comercio a nivel de 10 dígitos, por ejemplo, se cuentan artículos de fibras e hilo (493 artículos), textiles (1.575), prendas de vestir (2.985) y otros insumos (450) al nivel de 8 dígitos (para México, por ejemplo)— los artículos cambian con el tiempo a medida que aparecen nuevos productos y otros viejos desaparecen del Sistema Armonizado de Aranceles. Véase más información sobre este tema en Cárdenas Castro y Dussel Peters (2007) y Dussel Peters (2004).

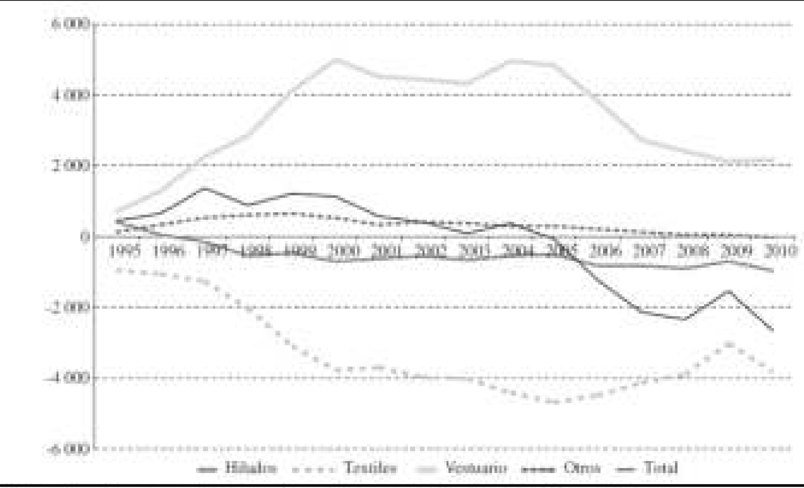




TLCAN. En el cuadro 8 se aprecia que las exportaciones mexicanas de este tipo de productos a los Estados Unidos de América aumentaron considerablemente en los años noventa y disminuyeron una vez más desde entonces, con una tasa media de crecimiento anual del 30,7% y el -4,4% en los períodos 1990-2000 y 2000-2010, respectivamente. La participación mexicana en las importaciones estadounidenses totales en la cadena hilo-textiles-confección llegó a su máximo nivel en 1999, cuando alcanzó el 13,27%, y se contrajo en forma constante hasta llegar a un 6,51% en 2010. Mientras tanto la participación de China pasó del 12,41% al 42,1% en igual período. Se destaca la importancia de otros dos aspectos: i) el coeficiente de importación/exportación de los Estados Unidos de América —que constituye una variable sustitutiva para medir el contenido estadounidense de las importaciones de ese país— muestra que México y Centroamérica son grandes consumidores de la cadena hilo-textiles-confección estadounidense, en comparación con el resto del mundo y China. En otras palabras, México no es solo un importante exportador a los Estados Unidos de América, sino también el país con el mayor valor agregado estadounidense en sus exportaciones, lo que refleja un profundo nivel de integración regional; y ii) también a raíz del TLCAN, México todavía goza de enormes incentivos arancelarios, pues en el período 2000-2010 pagó solo un 4,62% de los aranceles pagados por todas las importaciones estadounidenses de esta cadena en particular. Los aranceles en la cadena hilo-textiles-confección son considerables y aquellos pagados por los países asiáticos son mucho más altos que los de México (véase el cuadro 8).

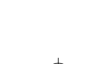


Gráfica 4
México: balanza comercial por segmentos principales
(millones de dólares)



Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos del Centro de Estudios China-México, 2011.





En cuarto lugar, mientras México enfrenta una competencia cada vez mayor en el mercado estadounidense, la producción de materiales (telas y accesorios textiles) ha disminuido, sobre todo en el caso de las fibras sintéticas como el poliéster y el rayón, en tanto que los productos de lana y algodón todavía son bastante competitivos y aún no han sido desplazados por los productores asiáticos y chinos.[7]

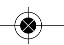
Cuadro 8
Estados Unidos de América: importaciones de la cadena hilo-textiles-confección

	Proporción de las importaciones totales				
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010
China	11,44	12,02	42,10	13,07	27,13
Viet Nam	0,00	0,06	4,80	0,04	3,28
México	2,98	13,22	6,51	9,34	8,45
India	3,17	3,85	2,48	3,77	4,48
Indonesia	2,64	3,11	1,68	2,97	3,36
Total importaciones	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Coeficiente importación/exportación (en porcentajes)				
China	5,408	20,518	25,329	10,070	26,956
Viet Nam	...	6,093	95,900	3,043	91,020
México	309	754	783	674	732
India	10,398	25,542	10,840	14,323	26,935
Indonesia	16,005	28,242	24,579	17,729	38,757
Total importaciones	1,289	1,774	3,122	1,513	2,461
	Aranceles para las importaciones (total = 100)				
China	92,66	105,24	118,45	99,23	114,14
Viet Nam	...	371,4	5,09	316,41	137,48
México	85,76	3,38	2,16	14,29	4,62
India	86,12	109,69	8,78	101,99	102,71
Indonesia	124,88	159,46	19,39	147,27	163,39
Total importaciones	100	100	100	100	100

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 2011.

Por último, en términos cualitativos, los empresarios mexicanos (Dussel Peters, 2010a) han solicitado abiertamente la modernización del TLCAN. Después de más de 17 años, el marco de integración regional del acuerdo es anticuado, pues se creó a comienzos de los años noventa sobre la base de una organización industrial de fines de los años ochenta que ya no existe. La mayoría de los productores textiles y

[7] A nivel desagregado, México todavía es un exportador decisivo a los Estados Unidos de América de productos de dril y algodón para hombres y mujeres. Algunos ejemplos son los artículos 6203424011 (pantalones de hombre de algodón y dril azul y pantalones de algodón que no sean de punto) y 6204624011 (pantalones de mujer de algodón y dril azul y pantalones de algodón que no sean de punto). Sin embargo, con respecto a los productos relacionados con fibras sintéticas y nylon, como los artículos 6203434010 (calzoncillos y ropa interior para hombres en fibra sintética sin coser) y 6204633510 (bragas y ropa interior para mujeres en fibra sintética sin coser), la participación de México en las exportaciones totales y en las importaciones estadounidenses se ha reducido drásticamente.



de accesorios han dejado la región y Asia se ha convertido en el principal productor mundial de estos artículos. Además, los Estados Unidos de América han concedido grandes beneficios a los otros países con los que han firmado acuerdos de libre comercio y que no forman parte del TLCAN. En consecuencia, desde esta perspectiva empresarial, las normas de origen y otros requisitos legales del TLCAN son cada vez más obsoletos e imposibles de cumplir, mientras que las autoridades estadounidenses han creado un conjunto de instrumentos de vigencia anual para superar estas limitaciones regionales. Sin embargo, el marco actual del TLCAN y los incentivos anuales para que algunos productos que no cumplirían con las normas de origen lo hagan, han debilitado la cadena hilo-textiles-confección mexicana y regional, pues las empresas no pueden depender de un proceso de toma de decisiones mensual y anual para operaciones y estrategias a largo plazo.

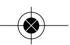
La cadena autopartes automotriz

La cadena autopartes-automotriz no solo fue una de las primeras que comenzaron a transferir segmentos de su cadena de valor a nivel internacional (Piore y Sabel, 1984), sino que también —a diferencia de la cadena hilo- textiles-confección— está impulsada por el productor. A raíz de las preferencias de los consumidores, de factores arancelarios y de intervenciones del sector público para incentivar la producción y a las empresas nacionales y locales, la cadena autopartes-automotriz se ha regionalizado cada vez más. Asimismo, se ha caracterizado por: i) l formación de "módulos" que pueden transferirse; ii) el surgimiento de importantes problemas y estándares ecológicos, ambientales y de eficiencia que han producido una nueva dinámica de innovación y competencia en el campo de los vehículos híbridos y eléctricos, y iii) la movilización masiva de recursos nacionales para incrementar la producción interna, sobre todo a partir de la crisis internacional de 2007-2008 (Rodrik, 2010; Sturgeon, Biesebroeck y Gereffi, 2008).

Para comprender la organización industrial específica en la zona del TLCAN y su relación con China es necesario tener en cuenta varias tendencias internacionales. En primer lugar, las profundas reformas espaciales de la cadena autopartes-automotriz en las últimas décadas (véase el cuadro 9). Mientras que la participación estadounidense en el mercado ha disminuido considerablemente, pasando de niveles cercanos al 50% de la producción mundial en los años sesenta al 15% en la primera mitad de los años noventa y al 10% en 2010,[8] la producción del Japón fue en aumento hasta la década de 1990 alcanzando nive-

[8] En los Estados Unidos de América no solo se ha registrado una marcada contracción de las ventas de vehículos nuevos, de más de 17 millones de unidades en 2000-2006 a 10,6 millones y 11,5 millones en 2009 y 2010, respectivamente, sino también una penetración masiva de marcas asiáticas en las importaciones estadounidenses en general, que representó más del 35% en 2010 (se, 2011).





les superiores al 25% y disminuyó en forma constante a partir de ese momento hasta llegar a un 12,9% en 2010. Por otra parte, la producción de un grupo de países emergentes como el Brasil, China, la India, México y la República de Corea se incrementó notablemente hasta sobrepasar el 40% en 2010. China, que se convirtió en el principal productor mundial en 2009 y representaba el 23,5% de la producción en 2010, es probablemente uno de los casos más destacados en la historia de los automóviles, teniendo en cuenta que en la primera mitad de los años noventa su participación en la producción todavía era inferior a un 1%. En el caso de México, su participación creció en los años noventa hasta llegar a un 3,3% en 2000-2001, para luego disminuir a un 3% en 2010.

Cuadro 9
Participación en la producción internacional de automóviles (%)

	1961	1971	1981	1991	1999	2000	2005	2008	2009	2010
Estados Unidos de América	48,5	32,5	22,8	15,4	23,2	21,9	18,0	12,3	9,3	10,0
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	8,8	6,6	3,5	3,5	3,5	3,1	2,7	2,3	1,8	1,8
Italia	6,1	6,4	4,6	4,6	3,0	3,0	1,6	1,5	1,4	1,1
Alemania	15,8	14,5	13,7	13,3	10,1	9,5	8,7	8,6	8,4	7,6
Francia	8,7	10,2	9,5	9	5,7	5,7	5,3	3,6	3,3	2,9
México	…	0,6	1,3	2	2,8	3,3	2,5	3,1	2,5	3,0
Japón	2,2	14,1	25,4	27,6	17,6	17,4	16,2	16,4	12,9	12,4
China	…	…	…	0,2	3,3	3,5	8,6	13,3	22,4	23,5
España	0,5	1,7	3,1	5,5	5,1	5,2	4,1	3,6	3,5	3,1
Brasil	0,9	1,3	1,5	2	2,4	2,9	3,8	4,6	5,2	4,7
República de Corea	…	…	0,3	3,3	5,1	5,3	3,6	3,4	5,7	5,5
India	0,2	0,2	0,2	0,5	1,5	1,4	2,5	3,3	4,3	4,6
Mundo	11,391	26,453	27,407	35,287	56,259	58,374	66,482	70,527	61,715	77,610

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

En segundo lugar, estas tendencias regionales se han acentuado desde la crisis mundial de 2008-2009: mientras que la producción de vehículos decayó y registró tasas medias de crecimiento anual de -5,1%, -5,5%, -8,8% y de un 4,7% en la Unión Europea, los Estados Unidos de América, el Japón y a nivel mundial, respectivamente, la tasa media de crecimiento anual en China fue del 40,1% en el período 2008-2010. Solo unos pocos países emergentes, como la India y México, con una tasa media de crecimiento anual del 23,1% y el 4,0%, respectivamente, también se recuperaron con rapidez después de la crisis o no registraron ningún descenso de la producción.

En tercer lugar, si bien en 2009 se destaca el predominio constante de las empresas instaladas en el Japón, los Estados Unidos de América y Europa (Toyota, General Motors, Volkswagen, Ford y Hyundai encabezaron la producción total de vehículos), 21 empresas chinas se encuentran ahora entre los primeros 50 pro-



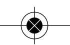
ductores de automóviles del mundo. Aunque ninguna de ellas se encuentra entre las diez primeras, ya están comenzando a situarse entre las primeras veinte.

¿Cuáles son las principales tendencias de la cadena autopartes-automotriz mexicana con respecto a los Estados Unidos de América y el TLCAN? En México, el mercado automotor y sus segmentos representaron el 2,7% del PIB y el 16% de la producción manufacturera en 2009, y constituyen el sector que se recuperó con mayor rapidez luego de la crisis mundial de 2008-2009 en términos de producción, empleo y exportaciones (Monitor de la Manufactura Mexicana, 2012). En la actualidad existen 13 plantas de fabricantes de equipos originales dedicadas a la producción de vehículos para pasajeros y otras 11 a la de vehículos comerciales. Las exportaciones son el destino primario de la producción de la cadena autopartes- automotriz en México y representan el 78% del total (INEGI, 2010a). Desde este punto de vista, la crisis de 1994-1995 y el establecimiento del TLCAN marcaron un punto de inflexión tendiente a la nueva orientación exportadora. Del cuadro 9 se desprende que la producción de vehículos casi se duplicó en la primera etapa del TLCAN (1994-2000), pero se mantuvo relativamente estable en el período 2006-2010, con una marcada disminución durante la crisis y una rápida recuperación en 2010.

La cadena autopartes-automotriz en México es el resultado de una larga historia de incentivos, que incluyen la aprobación de cinco decretos entre 1962 y 1993 (con el último de los cuales se apuntaba a lograr determinados niveles de valor agregado en México), así como disposiciones y requisitos tecnológicos relacionados, entre otros propósitos, con la balanza comercial. Con el TLCAN, las normas de origen regionales gobiernan la organización industrial de México: el valor de contenido regional —medido sobre la base del valor de la transacción y el costo neto— establecido en el Artículo 401 del TLCAN permite reducciones arancelarias a la producción regional. Desde 2002, el nivel de valor agregado ha sido reemplazado por normas de origen regionales (62,6% para los automóviles) con el objetivo de evitar que empresas extranjeras se valieran de México como plataforma de exportación a los Estados Unidos de América (Dussel Peters, Ruiz Durán y Taniura, 1997; Hufbauer y Schott, 2005). Por otra parte, México también cuenta con su propia legislación dirigida a promover ventajas competitivas para la cadena autopartes-automotriz (DOF, 2003) y con varios decretos posteriores hasta 2010. En general, la legislación mexicana requiere el cumplimiento de una serie de disposiciones por parte de los nuevos fabricantes de vehículos (al contrario de las partes y piezas) con un peso de hasta 8.864 kg:

i) Fabricar por lo menos 50.000 unidades.
ii) Invertir en México por lo menos 100 millones de dólares en activo fijo para la producción automotriz.
iii) establecer acuerdos con distribuidores de vehículos
iv) en el caso de los nuevos fabricantes sin producción previa en México, además de los puntos i) a iii), se concede un permiso excepcional para





importar vehículos sin tasas arancelarias *ad valórem* durante los primeros tres años a partir de la instalación de un nuevo fabricante para el 10% de la producción.[9] Este criterio se mantiene incluso después de los primeros tres años de producción.

La cadena autopartes-automotriz en México presenta un conjunto de características particulares (Dussel Peters, Ruiz Durán y Taniura 1997; INEGI 2010b; se, 2008). En primer término, al tener en cuenta que esta cadena está compuesta por cuatro grandes segmentos (montaje, componentes más grandes y premontaje, partes y componentes, y materias primas), se observa que ninguna de las 18 empresas de montaje en el primer segmento es mexicana. En el sector de partes y componentes se cuentan alrededor de 1.000 fabricantes nacionales y extranjeros, 345 de los cuales son empresas de primer nivel (AMDA/AMIA/INA, 2009; se, 2011). En segundo lugar, la cadena autopartes-automotriz es paradigmática para México debido a que se ha orientado radicalmente a las exportaciones. A diferencia de su estructura en los años ochenta —es decir, desde la aprobación del TLCAN—, esta cadena mexicana está profundamente integrada con la de los Estados Unidos de América, a tal punto que se podría hablar de una cadena autopartes-automotriz regional, con modelos, insumos, productos y procesos regionales. En el cuadro 10 se muestra la manera en que los segmentos de la cadena autopartes-automotriz han experimentado esta orientación a las exportaciones, tanto con respecto a los automóviles como a los camiones.[10]

Sin embargo, el mercado interno no se ha recuperado en forma significativa, y en el período 2008-2010 aún registraba niveles muy inferiores a los de comienzos de la década de 2000. En tercer lugar, la cadena autopartes- automotriz ha cobrado cada vez más importancia en el comercio exterior mexicano. En 2010 representaba el 28% de las exportaciones y el 17% de las importaciones del país, y producía un superávit anual en la balanza comercial de más de 20.000 millones de dólares desde 2006. Esto la convirtió en la cadena con el mayor superávit comercial de México. Las exportaciones del segmento de partes y componentes se han incrementado considerablemente y representaron el 57% de las exportaciones de la cadena autopartes-automotriz en el lapso 1995-2010. En cuarto lugar, al realizar un análisis por país, se aprecia que si bien el 93% de las exportaciones de la cadena autopartes- automotriz de México se dirigieron a los

[9] El arancel de importación era del 40% hasta 2009, del 30% en 2010-2011 y del 20% en 2012. De acuerdo con diferentes empresas, está marcada reducción puede traducirse en considerables nuevas inversiones e importaciones de terceros países. Con respecto a las partes y piezas, el 80% de 1.837 fracciones arancelarias estaban libres de impuestos en 2010, mientras que las restantes no pagaban aranceles superiores al 5% (se, 2011).

[10] Al igual que en el caso de la cadena hilo-textiles-confección, la cadena autopartes-automotriz está compuesta por 491 artículos al nivel de 10 dígitos del Sistema Armonizado de Aranceles (96 artículos en la cadena automotriz y 395 en la de autopartes).





Estados Unidos de América y el Canadá en el período 1995-2010, las importaciones estadounidenses en México disminuyeron en forma considerable. A mediados de los años noventa la participación de los Estados Unidos de América llegó a un nivel máximo del 76%, que pasó a menos del 50% en 2009. En otras palabras, la participación estadounidense en el mercado mexicano se ha aminorado notablemente (Dussel Peters, 2010b). Véase el cuadro 11.

Cuadro 10
México: producción total de vehículos (mercado nacional y exportaciones)

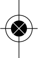
	1988	1993	1994	1995	2000	2005
Producción total (unidades)	505 202	1 055 221	1 097 381	931 178	1 889 486	1 606 460
	Participación (en la producción total en porcentajes)					
EXPORTACIONES						
Vehículos	34,49	46,74	52,40	83,62	75,84	74,25
Automóviles	40,99	53,34	58,79	85,33	72,80	69,59
Camiones	19,31	21,65	29,67	78,47	82,21	83,13
MERCADO NACIONAL						
Vehículos	65,51	53,26	47,60	16,38	24,16	25,75
Automóviles	59,01	46,66	41,21	14,67	27,20	30,41
Camiones	80,69	78,35	70,33	21,53	17,79	16,87
IMPORTACIONES						
Vehículos	3,87	3,99	10,01	4,00	23,69	46,98
Automóviles	0,36	1,08	7,20	2,12	19,95	36,18
Camiones	12,07	15,07	20,01	9,66	31,54	67,52
TOTAL VENTAS NACIONALES						
Vehículos	69,38	57,26	57,61	20,37	47,85	72,73
Automóviles	59,38	47,74	48,41	16,79	47,15	66,60
Camiones	92,76	93,42	90,34	31,19	49,33	84,39
	2008	2009	2010	1988-1993	1994-2000	2000-2010
Producción total (unidades)	2 103 801	1 507 527	2 260 776	5 005 406	9 388 600	20 009 039
	Participación (en la producción total en porcentajes)					
EXPORTACIONES						
Vehículos	79,20	81,36	82,97	37,92	72,41	77,71
Automóviles	79,99	80,26	80,66	45,59	70,47	74,40
Camiones	77,54	83,58	87,25	15,66	76,63	84,15
MERCADO NACIONAL						
Vehículos	20,80	18,64	17,03	62,08	27,59	22,29
Automóviles	20,01	19,74	19,34	54,41	29,53	25,60
Camiones	22,46	16,42	12,75	84,34	23,37	15,85
IMPORTACIONES						
Vehículos	29,93	30,77	19,26	4,38	14,36	33,29
Automóviles	20,94	22,27	14,96	1,29	9,86	26,99
Camiones	48,73	48,01	27,24	13,35	24,15	45,56
TOTAL VENTAS NACIONALES						
Vehículos	50,73	49,41	36,29	66,46	41,95	55,58
Automóviles	40,95	42,01	34,29	55,70	39,40	52,59
Camiones	71,19	64,43	39,99	97,69	47,52	61,41

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), 2011.



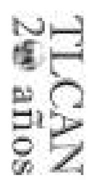
Cuadro 11
Comercio de la cadena autopartes-automotriz por países principales

		1995	2000	2005	2008	2009	2010	1995-2010
IMPORTACIONES					Valor (*en millones de dólares*)			
1	Estados Unidos de América	7 242	24 918	22 198	25 708	18 242	26 379	321 524
2	Alemania	662	2 396	3 296	4 483	3 887	3 624	39 288
3	Japón	821	1 733	2 814	4 239	2 696	4 641	37 119
4	China	17	178	1 255	3 894	3 749	5 068	20 623
5	Brasil	77	914	2 845	2 541	1 837	2 296	23 800
	SUBTOTAL	8 819	30 140	32 408	40 864	30 410	42 008	442 354
	RESTO	702	5 361	6 853	10 446	7 415	9 429	87 923
	TOTAL	9 521	35 501	39 261	51 310	37 825	51 437	530 277
					Participación (*en porcentajes*)			
1	Estados Unidos de América	76,06	70,19	56,54	50,10	48,23	51,28	60,63
2	Alemania	6,95	6,75	8,40	8,74	10,28	7,05	7,41
3	Japón	8,62	4,88	7,17	8,26	7,13	9,02	7,00
4	China	0,18	0,50	3,20	7,59	9,91	9,85	3,89
5	Brasil	0,81	2,58	7,25	4,95	4,86	4,46	4,49
	SUBTOTAL	92,63	84,90	82,54	79,64	80,40	81,67	83,42
	RESTO	7,37	15,10	17,46	20,36	19,60	18,33	16,58
	TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
					Tasa de crecimiento			
1	Estados Unidos de América	...	28,0	-2,3	5,0	-29,0	44,6	9,0
2	Alemania	...	29,3	6,6	10,8	-13,3	-6,8	12,0
3	Japón	...	16,1	10,2	14,6	-36,4	72,2	12,2
4	China	...	60,5	47,7	45,9	-3,7	35,2	46,3
5	Brasil	...	64,0	25,5	-3,7	-27,7	25,0	25,4
	SUBTOTAL	...	27,9	1,5	8,0	-25,6	38,1	11,0
		1995	2000	2005	2008	2009	2010	1995-2010



EXPORTACIONES				Valor (*en millones de dólares*)			
Estados Unidos de América	17 056	43 058	50 983	58 819	46 788	66 347	651 400
Canadá	1 375	1 892	1 492	2 298	4 286	5 441	27 224
Alemania	93	882	1 362	3 668	2 312	2 578	21 403
Argentina	61	13	393	631	522	1 111	4 373
Brasil	213	134	187	1 895	1 182	1 788	7 561
China	0	20	94	260	264	724	1 902
SUBTOTAL	18 798	45 999	54 510	67 571	55 354	77 989	713 863
RESTO	895	749	2 272	5 146	3 217	5 038	32 630
TOTAL	19 694	46 748	56 783	72 717	58 572	83 027	746 493
				Participación (*en porcentajes*)			
Estados Unidos de América	86,60	92,11	89,79	80,89	79,88	79,91	87,26
Canadá	6,98	4,05	2,63	3,16	7,32	6,55	3,65
Alemania	0,47	1,89	2,40	5,04	3,95	3,11	2,87
Argentina	0,31	0,03	0,69	0,87	0,89	1,34	0,59
Brasil	1,08	0,29	0,33	2,61	2,02	2,15	1,01
China	0,00	0,04	0,17	0,36	0,45	0,87	0,25
SUBTOTAL	95,45	98,40	96,00	92,92	94,51	93,93	95,63
RESTO	4,55	1,60	4,00	7,08	5,49	6,07	4,37
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
				Tasa de crecimiento			
Estados Unidos de América	...	20,3	3,4	4,9	-20,5	41,8	9,5
Canadá	...	6,6	-4,6	15,5	86,5	26,9	9,6
Alemania	...	56,8	9,1	39,1	-37,0	11,5	24,8
Argentina	...	-27,0	99,0	17,1	-17,3	113,0	21,4
Brasil	...	-8,8	6,8	116,5	-37,6	51,2	15,2
China	...	126,6	36,5	40,2	1,3	174,3	66,9
SUBTOTAL	...	19,6	3,5	7,4	-18,1	40,9	9,9
RESTO	...	-3,5	24,9	31,3	-37,5	56,6	12,2
TOTAL	...	18,9	4,0	8,6	-19,5	41,8	10,1

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 2011.





Teniendo en cuenta la importancia crucial de los Estados Unidos de América para el comercio de la cadena autopartes-automotriz mexicana, en el cuadro 12 se ilustra la profunda integración de esta cadena entre los dos países. También en los Estados Unidos de América, México se ha consolidado desde el TLCAN como el principal importador: mientras que las importaciones de la cadena autopartes automotriz mexicana representaban casi el 8% en 1990, en 2010 el país azteca era el tercer exportador a los Estados Unidos de América (21,32%), después del Canadá y el Japón. China —que en 1990 representaba solo un 0,11% de las importaciones estadounidenses de esta cadena— registra la mayor tasa media de crecimiento anual (24,9% en 1990-2010) de los principales exportadores a los Estados Unidos de América, y sus exportaciones representaban el 3% del total estadounidense en 2010. Además, México dispone de impresionantes ventajas arancelarias en el marco del TLCAN y solo el Canadá paga aranceles más bajos. China, por ejemplo, pagó un arancel 38 veces superior al pagado por México en 2010. Mientras que los derechos arancelarios medios en 2010 eran relativamente bajos (China pagó en promedio un 3,29%), debido a los escasos márgenes de utilidad esta diferencia puede desempeñar un papel fundamental en el proceso final de toma de decisiones a nivel de las empresas (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Estados Unidos de América: importaciones de países seleccionados en la cadena autopartes-automotriz

	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	1990-2010	Tasa de crecimiento 1990-2010
	Participación (en porcentajes)								
1 Japón	36,68	30,48	24,13	21,91	23,85	21,40	22,81	25,27	3,2
2 Canadá	33,87	36,15	32,61	29,64	22,94	22,64	26,26	30,31	4,4
3 México	8,03	14,96	20,55	18,42	21,06	24,29	21,32	18,57	11,0
4 Alemania	9,27	7,44	9,61	11,54	11,35	10,42	10,47	10,05	6,4
5 República de Corea	2,08	1,86	3,07	4,88	4,94	5,36	5,43	3,76	10,9
6 China	0,11	0,52	0,85	2,30	3,82	4,65	3,13	1,76	24,9
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	5,7
	Arancel efectivo (pagado por total importaciones = 100)								
1 Japón	12,37	9,50	4,73	5,84	186,61	189,71	174,12	7,14	
2 Canadá	150,25	166,53	157,68	143,37	3,45	2,86	2,69	159,87	
3 México	154,81	45,23	10,61	7,47	7,66	7,52	8,44	26,01	
4 Alemania	144,12	168,81	210,41	192,29	177,29	175,39	212,14	181,99	
5 República de Corea	156,43	173,12	209,82	195,81	182,50	201,56	183,50	184,09	
6 China	183,81	240,64	217,08	195,50	201,17	272,36	235,58	204,59	
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, 2011.

Cabe señalar la importancia de cinco puntos finales, a saber:

— La crisis de 2008-2010 tuvo profundas repercusiones en la cadena autopartes-automotriz en América del Norte y México y ha sido la más grave desde que





comenzó a recopilarse la información comparativa. La producción de 1,6 millón de unidades en México en 2009 se redujo un 28,9%, mientras que el empleo se contrajo un 21,3% entre agosto de 2007 y enero de 2010.

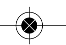
— En México se inició una impresionante trayectoria de recuperación a comienzos de 2010 y tanto las exportaciones como el comercio y las inversiones -excepto en el mercado interno- crecieron notablemente.

— Las empresas estadounidenses en México son, sin lugar a dudas, los mayores productores y exportadores. Las "tres grandes" (General Motors, Chrysler y Ford) representaban mucho más del 60% antes de la firma del TLCAN y el 52,4% en 2009.

— La cadena autopartes-automotriz mexicana atrajo más de 10.000 millones de dólares en inversión extranjera directa (IED) en el período 2000-2010 y constituye uno de los principales actores en virtud de los conocimientos adquiridos en varias décadas de inversiones, comercio, capacitación y sistemas de abastecimiento extranjeros; de las nuevas formas de organización de las empresas locales; de las relaciones con institutos de educación superior, y de algunas iniciativas para dotar a las plantas en 17 estados mexicanos de infraestructura y servicios urbanos.

— El desempeño exportador de México ha sido particularmente auspicioso en el segmento de las partes y componentes, donde ha sido el principal exportador a los Estados Unidos de América desde 2000 (32,83% de las importaciones estadounidenses de repuestos en 2010). En el segmento automotor, México ocupa la tercera posición (con el 15,13% en 2010) después del Japón (27,56%) y el Canadá (26,58%). En el sector de los repuestos, México mantuvo su primera posición en artículos como estructuras y sus partes, chasis y partes de la transmisión, componentes eléctricos, y motores y sus partes y piezas, mientras que China se ha convertido en el principal exportador de neumáticos y tubos.

A diferencia de la cadena hilo-textiles-confección, la cadena autopartes-automotriz se encuentra todavía en otra fase de integración en la zona del TLCAN. Mientras que la primera está perdiendo terreno en la región y sobre todo en los Estados Unidos de América, en la segunda la integración entre México y ese país ha continuado. Esta tendencia también se refleja en la gran participación mexicana en las importaciones estadounidenses y en la todavía creciente IED de empresas estadounidenses en ese país. Sin embargo, existen también varias tendencias regionales que podrían crear a corto plazo situaciones similares a las observadas con respecto a la cadena hilo-textiles-confección en los últimos 10 años (Dussel Peters, 2010b). En primer lugar, la producción del TLCAN se retrajo



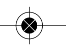
drásticamente en 2008-2010, en tanto que la producción de Asia y China parece ser invencible a mediano plazo. En segundo lugar, además de la crisis financiera y tecnológica de las "tres grandes" empresas en el lapso 2008-2010, estas han perdido una parte importante del mercado mexicano, como lo han hecho los Estados Unidos de América en las importaciones totales de la cadena autopartes-automotriz. Así, dicha cadena no solo se ha reducido en términos absolutos en la zona del TLCAN, sino que también ha sido superada por sus competidores de Asia y China. Este último país todavía no ha comenzado a exportar significativamente automóviles o —para todos los efectos prácticos— autopartes, pues el consumo interno se ha incrementado más de un 25% en los últimos cinco años, tasa de crecimiento que no puede continuar. El impacto de las futuras exportaciones de China a un nivel de alrededor del 30% de su producción, basado en niveles que exceden los 20 millones de vehículos, será considerable en todo el mundo y en la zona del TLCAN.

V. Resumen y alternativas de políticas

El análisis realizado en este trabajo sugiere que el TLCAN ha pasado por dos etapas diferentes. En la primera (1994-2000), la región también se integró en forma profunda, a raíz del comercio, las inversiones, las normas de origen y segmentos específicos de cadenas industriales, como la cadena autopartes-automotriz y la cadena hilo-textiles-confección. En esta primera etapa, el TLCAN evolucionó de acuerdo con algunas de las previsiones y estimaciones señaladas en el estudio de la literatura ofrecido en la segunda sección del presente trabajo: en general, la región creció en términos de PIB, comercio, inversión, empleo y salarios, entre otras variables, y el comercio intraindustrial también aumentó en forma considerable. Mientras que algunas de las brechas entre los Estados Unidos de América y México se iban cerrando gradualmente, esto era cierto solo para una pequeña parte de la polarizada estructura territorial y socioeconómica del país azteca. Incluso en segmentos de la industria mexicana que estaban muy integrados en el TLCAN, ese proceso de integración no se tradujo en un proceso más amplio que promoviera encadenamientos hacia delante y hacia atrás en México. En la segunda etapa (a partir de 2000 en adelante), el TLCAN se ha ido deteriorando en términos de comercio, inversión y comercio intraindustrial, entre otras variables, y aparentemente tanto México como los Estados Unidos de América están perdiendo terreno ante terceros países como China.

La primera parte del análisis revela que desde el ingreso de China a la OMC en 2001 y hasta 2010, ese país aventajaba a México en el mercado estadounidense y comenzaba a competir con los Estados Unidos de América en el mercado mexicano. Se encontraron 53 sectores del mercado mexicano en que la participación estadounidense disminuye a medida que China avanza, lo que



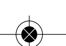


aparentemente permitiría a México incrementar su eficiencia y volverse más competitivo en los mercados estadounidenses. Sin embargo, el país azteca también está perdiendo participación en esos 53 sectores del mercado de los Estados Unidos de América, que representan el 49% de sus exportaciones a dicho mercado. Para examinar con más detalle esas tendencias en la economía mexicana se utilizan dos estudios de caso.

En la segunda parte del trabajo se destacan los cambios en la competitividad durante las diferentes etapas del TLCAN. El análisis del comercio muestra claramente el aumento de la participación mexicana en las importaciones estadounidenses, hasta quedar en segundo lugar después del Canadá en 2001-2004, para luego ser desplazada por China. La participación de los Estados Unidos de América —tradicionalmente el principal socio comercial de México— en las importaciones mexicanas disminuyó de más del 75% en los primeros cinco años después de la entrada en vigor del TLCAN a menos del 50% desde 2009. Como evidencian distintos cálculos, China constituye en ambos casos el factor principal de esa desintegración. La penetración de los productos chinos en los 20 principales rubros de exportación de México a los Estados Unidos de América y viceversa se ha incrementado notablemente desde 2000. La participación estadounidense en las exportaciones mexicanas pasó del 72% al 41,54% en el período 2000-2009, mientras que la de China se acrecentó del 1,09% al 17,83%. En total, el 96% de las exportaciones estadounidenses a México y el 81% de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos de América están bajo "amenaza", según se la define en este documento. En última instancia se examinan los casos de "triple amenaza", es decir, de los sectores del mercado mexicano en que la participación estadounidense disminuye a medida que la de China crece y de aquellos sectores del mercado estadounidense en que la participación mexicana se aminora a favor de China.

Los dos estudios de caso ilustran las etapas claramente definidas por las que el TLCAN ha pasado desde 1994. La cadena hilo-textiles-confección refleja la profunda integración de la organización industrial y a nivel de empresas entre México y los Estados Unidos de América. Desde una perspectiva mexicana, se trata de un sector simbólico de la integración con su vecino del norte: es un sector muy dinámico, orientado a la exportación e intensivo en mano de obra, que depende en gran medida de importaciones desde los Estados Unidos de América y que producía un superávit comercial (sorprendentemente convertido en un déficit desde 2005) basado en importaciones masivas de partes y componentes y exportaciones de prendas de vestir terminadas y ensambladas. No obstante, el sector registró una pérdida de más del 50% de sus puestos de trabajo en el período 2000-2010 y atraviesa una profunda crisis en toda la región: los efectos de los incentivos del TLCAN han cesado y tanto en México como en los Estados Unidos de América se han perdido cientos de miles de empleos en esa década. La erosión de las normas de origen del TLCAN, la firma de otros acuerdos de libre comercio desde que este entró en vigor y la competencia con Asia y



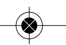


China tuvieron graves consecuencias dentro del TLCAN: la participación china en las importaciones de los Estados Unidos de América creció del 12% al 42,1% en 2000-2010, mientras que la de México se redujo del 13,22% al 6,51%. La crisis y la pérdida de competitividad cada vez mayor de insumos clave para la cadena hilo-textiles-confección, en particular las fibras sintéticas, ha afectado profundamente a la producción y la exportación de México a los Estados Unidos de América, si bien todavía mantiene una participación considerable en las exportaciones de fibras naturales como el algodón y telas como el dril.

La cadena autopartes-automotriz difiere de la de hilo- textiles-confección en que, hasta ahora, la competencia de China ha sido bastante limitada. Si bien este país se convirtió en el principal productor de automóviles en 2010 (casi la cuarta parte de los vehículos en todo el mundo y más del doble de la cifra de los Estados Unidos de América), el 100% de su producción (además de las importaciones) se destina al consumo interno. Sin embargo, como consecuencia de las inversiones masivas del sector público chino, se están integrando cada vez más nuevas marcas chinas con tecnologías de creciente sofisticación, que representan casi el 40% de la producción total de vehículos. Muy pronto China comenzará a competir con los vehículos en América Latina, México y los Estados Unidos de América, de modo que este sector podría ser muy relevante en términos de respuestas de políticas en la zona del TLCAN con respecto a las relaciones entre los miembros del tratado y a las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos de América. Las políticas estadounidenses impulsadas en 2008-2009 reflejaron su importancia estratégica. En la actualidad, México es uno de los principales proveedores y actores de este sector en los Estados Unidos de América, en tanto que China todavía está rezagada en ese sentido; asimismo, el país azteca es aún el principal proveedor de autopartes para el TLCAN y los Estados Unidos, sobre todo de estructuras y sus partes, chasis y partes de la transmisión, componentes eléctricos y motores y sus partes y piezas, mientras que China se ha convertido en el principal exportador de neumáticos y tubos y se prevé que aumentará su participación en todos los otros segmentos de la cadena.

De este análisis derivan varias recomendaciones de políticas. Por una parte, existen varios argumentos relevantes para profundizar el marco de política regional y del TLCAN. Desde el año 2000, China ha modificado intensamente el marco de integración territorial y socioeconómica establecido por el TLCAN, con enormes efectos en la producción, el comercio, el empleo y los salarios, entre otras variables. El análisis agregado de este trabajo, así como los dos estudios de caso, revelan que en muchas cadenas de valor agregado México y los Estados Unidos de América se hallan profundamente integrados. La pregunta es cuándo comenzarán los responsables de la formulación de las políticas a proponer una agenda de desarrollo regional a corto, mediano y largo plazo con una referencia explícita a Asia y China.

En primer lugar, las autoridades de las naciones del TLCAN harían bien en identificar sectores estratégicos que se encuentran altamente integrados en la



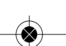
región y políticas estructurales para incrementar su competitividad y aumentar su integración. El TLCAN tiene diversos foros e instituciones que podrían reforzarse con ese propósito, incluido el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Mientras que el Banco de Desarrollo de China ha desempeñado un papel fundamental en la provisión de crédito para el desarrollo y la expansión de las empresas exportadoras chinas, el BDAN ha jugado un papel secundario, limitado a proyectos de agua, saneamiento y similares. Se podría retomar la idea original de que el BDAN serviría al desarrollo regional y brindaría asistencia para el ajuste (Fishlow, Robinson e Hinojosa-Ojeda, 1991).

En segundo lugar, las negociaciones bilaterales directas entre el TLCAN y China parecen inevitables. Si bien ambas partes podrían lograr resultados importantes en reuniones y rondas bilaterales, hay temas estrictamente regionales que exceden a cualquier agenda bilateral. Como se observó en los dos estudios de caso, las estructuras integradas a nivel regional requieren respuestas regionales, pues de lo contrario las políticas concretas serán demasiado generales y obsoletas.

En tercer lugar, esas políticas de competitividad regional deben concebirse e implementarse con cierta urgencia: como se observó en los estudios de caso, las estructuras, la organización industrial, el comercio, la inversión y el empleo se están trasladando rápidamente desde la región hacia Asia y China. En solo unos pocos años los respectivos segmentos de interés pueden haber desaparecido por completo. Desde otro punto de vista, comenzar un diálogo entre el TLCAN y China también podría contribuir a reducir la tensión en las relaciones entre los Estados Unidos de América y China y entre México y China, permitiendo un diálogo a largo plazo en el marco institucional del TLCAN.

En cuarto lugar, la cadena hilo-textiles-confección revela que en el futuro la profundización de la integración en la zona del TLCAN debe ir más allá de los aranceles, visto que estos solo surtieron efecto hasta fines de los años noventa. Las futuras estrategias de una agenda de desarrollo regional deberán concentrarse en la producción de insumos clave para toda la cadena (nuevos materiales, equipos y telas, y otros insumos para los sectores de artículos sintéticos, entre otros), el mejoramiento de los canales de distribución, el transporte, la creación de nuevas marcas y la incorporación de nuevas técnicas de producción (para mejorar, por ejemplo, la forma modular de producción de prendas de vestir y adoptar las nuevas modalidades de embalaje completo). Los casos exitosos de integración relativos a las fibras naturales podrían servir como base para los responsables de la formulación de políticas en las instituciones del TLCAN en cada uno de los países de la región.

En quinto lugar, la cadena autopartes-automotriz no ha enfrentado hasta ahora una dura competencia de China debido a sus particularidades en ese país, que incluyen la producción explosiva relativamente reciente y el consumo interno aún más alto, además del rápido proceso de aprendizaje por parte de los fabricantes chinos. La experiencia con otras cadenas (incluidas la de productos

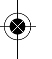


electrónicos y la de hilo-textiles-confección) indica; sin embargo, que China comenzará a exportar significativamente automóviles en el corto plazo. Los tres países del TLCAN (individualmente y como región) deberían entonces estudiar la mejor manera de prepararse para esta nueva y dura competencia. Las negociaciones regionales con China, específicamente con respecto a esta cadena, podrían anticiparse a futuras tensiones comerciales.

Todas las propuestas de políticas sugeridas podrían incluir una combinación de políticas comerciales, industriales, de investigación y desarrollo (I+D) y fiscales, e incentivos desde una perspectiva regional además de las políticas nacionales y las respectivas negociaciones con China. Las decisiones de alcance nacional — como ha sido el caso hasta ahora — son claramente insuficientes tanto en términos de competitividad como en las negociaciones con China y no tienen en cuenta la integración regional actual en el marco del TLCAN.

VI. Bibliografía

AMDA/AMIA/INA (Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores/Asociación Mexicana de la Industria Automotriz/ Industria Nacional de Autopartes) (2009), *El sector automotriz en México ante la crisis financiera y económica internacional*, México, D.F., marzo.



Arroyo Picard y otros (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*, México, D.F., Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

Baer, Delal M. (1991), "North American free trade", *Foreign Affairs*, vol. 70, N° 4, Council on Foreign Affairs.

Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior) (1999), "Analisis sectorial. Computadoras y componentes" [en linea] http:\\ Mexico.businessline.gob.mx/espa/sectorial/notas_tec_electrico/.

Blazquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez y Javier Santiso (2006), ".Angel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, diciembre.

Burfisher, Mary, Sherman Robinson y Karen Thierfelder (2001), "The impact of nafta on the United States", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

Caballero Urdiales, Emilio (coord.) (1991), *El Tratado de Libre Comercio. México, Estados Unidos, Canadá*, México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de Transformación) (1994), *La nueva política industrial*, México, D.F.

Cárdenas Castro, Lorena y Enrique Dussel Peters (2011), "El comercio intraindustrial en México: Un comparativo entre China y Estados Unidos", *Co-*





mercio Exterior, vol. 61, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

________ (2007), "México y China en la cadena hilo-textil-confección en el mercado de Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 57, N° 7, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

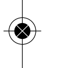
CBO (Oficina de Presupuesto del Congreso) (1993), "A Budgetary and Economic Analysis of the North American Free Trade Agreement", Washington, D.C. [en línea] http://www.cbo.gov/ publication/20871.

Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1992), "Economy wide modeling of the economic implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico", *usitc Publication*, N° 2516, Washington, D.C.

________ (1990), "Review of trade and investment liberalization measures by México and prospects for future United States-Mexico relations", *USICT Publication*, vol. 2326, Washington, D.C.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2003), "Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impulso al desarrollo del mercado interno de automóviles", 31 de diciembre [en línea] http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5121961&fecha=30/11/2009.

Donahue, Thomas R. (1991), "Statement of T.R. Donahue, Secretary-Treasurer, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations before the Committee on Finance, United States Senate on the Proposed U.S.-México Free Trade Negotiations", 6 de febrero.



Dussel Peters, Enrique (2010a), *Políticas e instrumentos para profundizar la integración regional de la industria del vestido en la zona del TLCAN*, México, D.F., Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV)/Centro de Estudios China-México/ Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México.

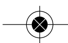
________ (2010b), ".Cooperación o competencia en la cadena autopartes-automotriz entre China y México?", *Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos*, Enrique Dussel Peters y Yolanda Trapaga Delfin (eds.), México, D.F., Senado de la Republica.

________ (2004), "La competitividad de la industria maquiladora de exportación en Honduras. Condiciones y retos ante el CAFTA" (LC/MEX/R.853), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

________ (2000), *Polarizing México. The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers. Dussel Peters, Enrique y Lorena Cárdenas Castro (2011), "El comercio intraindustrial en México: Un comparativo entre China y Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 61, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

Dussel Peters, Enrique, Clemente Ruiz Duran y Taeko Taniura (1997), "Changes in industrial organization of the Mexican automobile industry by econo-





mic liberalization", *Joint Research Program Series*, N° 120, Instituto de Economías en Desarrollo.

Erzan, Refik y Alexander Yeats (1992), "Free trade agreements with the United States: what's in it for Latin America?", *Policy Research Working Paper Series*, N° 827, Washington, D.C., Banco Mundial.

Feenstra, Robert (2007), "Trade liberalisation and export variety: a comparison of México and China", *World Economy*, vol. 30, N° 1, Wiley Blackwell, enero.

Fishlow, Albert, Sherman Robinson y Raul Hinojosa-Ojeda (1991), "Proposal for a North American regional development bank and adjustment fund", *Proceedings*, Dallas, Banco de la Reserva Federal de Dallas.

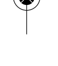
Frederick, Stacey y Gary Gereffi (2009), "Review and analysis of protectionist actions in the textile and apparel industries", documento preparado para el Banco Mundial y El Centro de Investigacion en Economia y Politica.

Gallagher, Kevin P., Juan Carlos Moreno-Brid y Roberto Porzecanski (2008), "The dynamism of Mexican exports: lost in (Chinese) translation?", *World Development*, vol. 36, N° 8, Amsterdam, Elsevier.

Grinspun, Ricardo y Maxwell Cameron (1993), *The Political Economy of North American Free Trade*, Nueva York, St. Martin's Press.

Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott (2005), *nafta Revisited: Achievements and Challenges*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

________ (1993), *nafta: An Assessment*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics. INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)



________ (2010a), *La industria textil y del vestido en 2009*, México, D.F.

________ (2010b), *La industria automotriz en México*, México, D.F.

INFORUM (Interindustry Economic Research Fund) (1991), "Industrial Effects of a Free Trade Agreement Between México and the USA", Washington, D.C., Departamento del Trabajo.

Kehoe, Timothy (1994), "Assessing the economic impact of North American free trade", *The NAFTA Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, M.D. Baer y S. Weintraub (eds.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Kopinak, Kathy (1993), "The maquiladorization of the Mexican economy", *The Political Economy of North American Free Trade*, Ricardo Grinspun y Max Cameron (eds.), Nueva York, St. Martins.

Lall, Sanjaya y John Weiss (2005), "China's competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002", *Oxford Development Studies*, vol. 33, N° 2, Taylor & Francis.

Lande, Stephen L. (1991), "Textiles: U.S. perspective", *U.S.-Mexican Industrial Integration: The Road to Free Trade*, Sidney Weintraub, Luis Rubio F. y Alan D. Jones (eds.), Boulder, Colorado, Westview Press.

Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga y Eliana Rubiano (2008), "Trade specialization in Latin America: the impact of China and India", *Review of World Economics*, vol. 144, N° 2, Springer.



Monitor de la Manufactura Mexicana (2012), vol. 8, N° 9, México, D.F.

Oficina de Estadisticas Laborales (2009) [en linea] http://data.bls. gov/PDQ/outside.jsp?survey=ip.

Piore, Michael (1991), "Los estandares sociales en México y las estrategias empresariales de Estados Unidos en un mercado integrado de America del Norte", *México ante el libre comercio con América del Norte*, Gustavo Vega Canovas (coord.), México, D.F., El Colegio de México/Universidad Tecnologica de México.

Piore, Michael y Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.

Rodrik, Dani (2010), "The return of industrial policy", Project Syndicate. de (Secretaria de Economia) (2011), *Industria automotriz. Monografía*, México, D.F., Direccion General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnologia.

________ (2008), *Agenda para la competitividad de la industria automotriz en México*, México, D.F.

SECOFI (Secretaria de Comercio y Fomento Industrial) (1992), ".Que es el TLC? Extractos del mensaje del Presidente de la Republica, Carlos Salinas de Gortari, al pueblo de México con motivo de la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio", México, D.F., 12 de agosto.

Shelburne, Robert C. (1991), "The North American Free Trade Agrement: comparisons with and lessons from Southern EC enlargement", *Economic Discussion Paper*, N° 39, Washington, D.C., Departamento del Trabajo.



Sturgeon, Timothy, Johannes Biesebroeck y Gary Gereffi (2008), "Value chains, networks and clusters: reframing the global automotive industry", *Working Paper Series*, Cambridge, Industrial Performance Center.

VanGrasstek, Craig y Gustavo Vega (1992), "The North American Free Trade Agreement: a regional model?", *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Sylvia Saborio (ed.), Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.

Weintraub, Sidney (1991), "Regionalism and the GATT: The North American initiative", *SAIS Review*, vol. 11, N° 1, Baltimore, Project muse.



José Luis de la Cruz Gallegos& Vanessa Veintimilla***

Evaluación y resultados económicos del TLCAN, en el marco de la competencia comercial con China

SUMARIO: I. Introducción. II. El contexto de México a 20 años del TLCAN. III. TLCAN, algunas razones y evidencias. IV.Metodología. V. Resultados. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

El comercio internacional no solamente es una extensión de la estrategia de política económica que aplican los países, en realidad es parte integral de su posicionamiento geoeconómico y geopolítico. Así ha sido durante siglos y de igual manera continuará ocurriendo. Una razón fundamental es la enorme transferencia de recursos e inversiones que se encuentran detrás del comercio entre las naciones. De acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2012 las exportaciones globales de mercancías superaron los 18 billones de dólares, en tanto que la parte correspondiente a los servicios comerciales fue mayor a los 4 billones.

Asociado con lo anterior se tiene a la inversión, particularmente a la más productiva. En 2007, antes de la recesión, la entrada de inversión extranjera directa (IED) a nivel mundial superó los 2 billones de dólares, en tanto que en 2012 contabilizó 1.4 billones. No se debe subestimar la disputa por estos recursos. Los países en desarrollo han realizado profundos cambios estructurales a sus instituciones y estrategias de política económica para intentar ser atractivos a los potenciales inversionistas globales.

De manera particular se tiene al caso de América Latina, que después de la crisis de los años ochenta necesitaba recursos financieros adicionales pa-

* Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.
** Subdirectora de Análisis Económico del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.





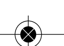
ra solventar la crisis de deuda que enfrentó. En aquellos años la región se vio obligada a renegociar su débito, debiendo adoptar planes de rescate, como el Baker y el Brady, que en teoría fueron diseñados para reactivar la economía Latinoamericana, disminuir la incertidumbre financiera, garantizar el pago de la deuda y al mismo tiempo iniciar su proceso de cambio estructural hacia uno de mayor apertura económica.

Apertura comercial y financiera, privatización y reducción del Estado propietario de medios de producción fueron el común denominador de las modificaciones estructurales gestionadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Además, el Consenso de Washington dictó directrices de libre mercado que fueron aplicadas por la mayor parte de las naciones de América Latina que vivieron los problemas de la crisis de deuda de los años ochenta.

En dicho entorno, México fue uno de los países que siguió los lineamientos citados, sin embargo, lo hizo sin contar con una planeación y visión estratégica adecuada. El país no tenía los niveles de inversión productiva para aprovechar los beneficios y atenuar los riesgos que representó la apertura económica. Hacia fines de la década de los años ochenta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no se encontraba en la planeación del gobierno mexicano (Rozo, 1998 y Velásquez, 2003), en realidad se buscaba generar un acercamiento comercial y financiero con naciones europeas y el Japón, que permitiera hacer contrapeso a la dominante posición de Estados Unidos.

Los años ochenta se constituyeron en una década de nulo crecimiento e inversión, con caída en el nivel y calidad del empleo, con retroceso en productividad y aumento de la pobreza, lo cual afectó el desarrollo del mercado interno. Por ello se tomó la opción de buscar una alternativa externa para reactivar la economía mexicana, y se decidió por entrar a las negociaciones del TLCAN. No obstante, los mismos argumentos que se contemplaron para iniciar las negociaciones también eran válidos para evitar dar pasos demasiado acelerados en dicho sentido: las empresas mexicanas no estaban preparadas para enfrentar a trasnacionales que tenían una mayor capacidad productiva, financiera y logística, por lo que solo algunos sectores y empresas mexicanas han estado en capacidad de beneficiarse del TLCAN.

Más aún, en términos generarles el TLCAN no ha cumplido con las expectativas de sus propios promotores, aunque ello es atribuible a que el tratado se implementó sin una estrategia sistémica que permitiera potenciar e integrar a las cadenas productivas involucradas, así como reactivar al mercado interno. A pesar del TLCAN la participación de México en las exportaciones globales sigue siendo casi la misma en 1990 tenía el 1.2% del total, en 2011 representó el 1.9%. En el mercado canadiense pasó de 2.2% en 1993 a 5.5% en el 2012. En Estados Unidos el avance fue mayor de 6.9% a 12.2% en el mismo periodo. Sin embargo, el progreso de China fue sustancialmente mayor: de 5.4% a 18.7% en Estados



Unidos y 1.8% a 11% en Canadá. Al mismo tiempo la importación de productos chinos por parte de México le ha generado un déficit comercial creciente, más de 55 mil millones de dólares en 2013.

En consecuencia no es de extrañar que la integración comercial de Canadá, Estados Unidos y México haya llegado a sus primeras dos décadas de vida sin el crecimiento económico y la generación de empleo prometido. Si bien se ha intensificado el intercambio de bienes y servicios entre las tres naciones, principalmente por la parte que se relaciona con las importaciones que Estados Unidos realiza de sus dos socios comerciales, ello no implica un aumento en la participación de mercado.[1] La interacción comercial trilateral tiene un componente energético y manufacturero que cubre la mayor parte de la misma, situación que se explica por el estrecho vínculo industrial existente entre los tres países y la dependencia energética norteamericana.

Respecto a la interrelación manufacturera, se tiene que la puesta en marcha del TLCAN generó los incentivos suficientes para que grandes empresas trasnacionales se instalaran en México y Canadá, estrategia acorde con la decisión directiva de las mismas para abaratar sus costos de producción, sin comprometer la logística de sus operaciones. En particular ello promovió que importantes flujos de inversión extranjera directa (IED) llegarán a los sectores exportadores de México, que con un bajo costo laboral, mano de obra relativamente calificada y una cercanía geográfica al mercado estadounidense recibió los beneficios de la una apertura comercial diseñada mediante la estrategia comercial y geopolítica del presidente George Bush a principios de los años noventa.

Bajo la necesidad de crear polos productivos y comerciales que integraran las cadenas consideradas esenciales para hacer frente al nacimiento de lo que hoy es la Unión Europea, el TLCAN se conformó como un mecanismo comercial que continuó la sociedad que Estados Unidos y Canadá habían signado mediante el *Free Trade Agreement* en 1988. Además la administración de George Bush veía al TLCAN como un paso intermedio de un acuerdo de mayor calado, uno que involucrara a todo el continente americano. Ello ejemplifica la visión geoeconómica con la que el gobierno de Estados Unidos calibraba su estrategia de comercio internacional.

A veinte años del TLCAN se puede observar que el intercambio comercial de Estados Unidos con México y Canadá se intensificó, sin embargo, ello no fue privativo a dichas naciones. En el mismo periodo de tiempo las estadísticas

[1] En 1993 las exportaciones de México y Canadá a Estados Unidos sumaban el 26% del total, para 2012 representaron 26.5%, solo a fines de la década de los años noventa y principios del nuevo milenio la participación supero el 30% y a partir de ahí ha venido disminuyendo. En el caso de las importaciones de Canadá, la participación de México y Estados Unidos era de 69% en 1993, para el 2012 solo representó 56%. En el mercado de México, Estados Unidos tenía el 69% en 1993, para el 2012 solo tiene el 46%. La participación de Canadá sigue siendo marginal. En los tres mercados el gran ganador fue China.





disponibles ponen en claro el ascenso vertiginoso de China en el intercambio comercial de la zona TLCAN.[2] Las exportaciones del país asiático a Estados Unidos se incrementaron a tasas superiores que las realizadas por el resto de los países integrantes del TLCAN. Las razones fundamentales son que China recibió el Trato de Nación más Favorecida por parte de Estados Unidos, cuestión que de facto facilitó el intercambio comercial entre ambos países y que ello fue porque formaba parte del esquema con el cual el gobierno norteamericano buscó darle mayores facilidades a sus empresas y aprovechar las ventajas de bajos costos laborales que China le ofrecía. Por ello no se puede ver el TLCAN sin China, la gran proveedora de bienes finales e intermedios que se producen desde dicho país y que se destinan a México, Estados Unidos y Canadá.

En el caso concreto de México, la presencia de China significó una abierta competencia por el mercado de Estados Unidos y en menor medida por el de Canadá. Más aún, el propio mercado interno mexicano ha enfrentado una creciente presencia de productos chinos, tanto en la parte de insumos intermedios como en los destinados al consumo final. Lo descrito ha tenido un impacto profundo no solo en las exportaciones de origen mexicano, también ha incidido en la pérdida de empresas manufactureras, en la ruptura de las cadenas productivas, en un estancamiento de la inversión extranjera directa dirigida a la producción industrial y en la generación de empleo.[3]

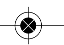
Para México la presencia de China muestra que el TLCAN no es suficiente para competir en el actual contexto internacional.[4]

Adicionalmente, hay dos aspectos estructurales que también tienen una gran relevancia y deben tenerse en consideración. El primero es que lo citado enseña una lección aprendida por países asiáticos como Corea del Sur, Japón y China: sin el desarrollo de un sólido sector industrial no se puede participar en el comercio internacional y generar crecimiento económico que permita integrar a las cadenas productivas y que al mismo tiempo distribuya los beneficios económicos más allá las empresas que concentran la mayor proporción de las exportaciones, normalmente grandes trasnacionales. Lo segundo se vincula con el mercado interno. De acuerdo a Velásquez (2003) para México las razones de firmar el TLCAN eran tres:

[2] Entre 1993 y el 2012, China paso de tener el 1.8% al 11% del mercado canadiense, de 0.6% al 17.2% del mexicano y del 5.4% al 18.7% del estadounidense.

[3] Entre 1999 y el tercer trimestre del 2013 México recibió 341 mil millones de dólares por IED, entre el 2010 y el 2012 China percibió 360 mil millones.

[4] Las estadísticas disponibles permiten resaltar que las exportaciones chinas desplazaron a las de México (2003) y Canadá (2008) en el mercado de Estados Unidos. El trato de nación más favorecida, la entrada a la Organización Mundial de Comercio, el adecuado desarrollo regional y sectorial, la inversión extranjera que año con año llega a China, así como la aplicación de una política económica de apertura comercial exitosa, han favorecido la presencia en el comercio internacional de la economía asiática.

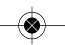


— La incapacidad del modelo de sustitución de importaciones para generar crecimiento económico.
— La posibilidad de que el libre comercio impulsara la creación de empleo.
— Promover la inversión extranjera, controlar el gasto y la inflación principalmente.

Como el mismo Velásquez señala, existía un amplio conceso de que el TLCAN solucionaría los problemas estructurales que se habían exacerbado con la crisis económica de los años ochenta. Los aspectos resaltados eran que el tratado incidiría en mayor crecimiento económico, un aumento en el nivel de vida de la población, generación de empleo y atracción de divisas. Vinculado con la lógica de un modelo de libre mercado, también se estimaba que la mayor competencia obligaría a que las empresas se modernizaran y mejoraran la calidad de sus productos. Se planteaba que la globalización era un proceso exógeno del cual México no debería quedar fuera si pretendía recibir los beneficios de una mayor apertura comercial y del potencial incremento en los flujos de inversión que ello implicaría.

No obstante, se olvidaron varios aspectos esenciales: la apertura comercial iniciada con la entrada de México al GATT (1986), y profundizada con el TLCAN, requería un proceso previo de inversión en infraestructura, educación, ciencia y tecnología, así como una estrategia de fortalecimiento del aparato productivo y acceso a financiamiento. Al carecer de ello, quienes confiaron en el TLCAN como mecanismo para solucionar los problemas económicos y sociales del país sobredimensionaron el alcance que el mismo tendría.

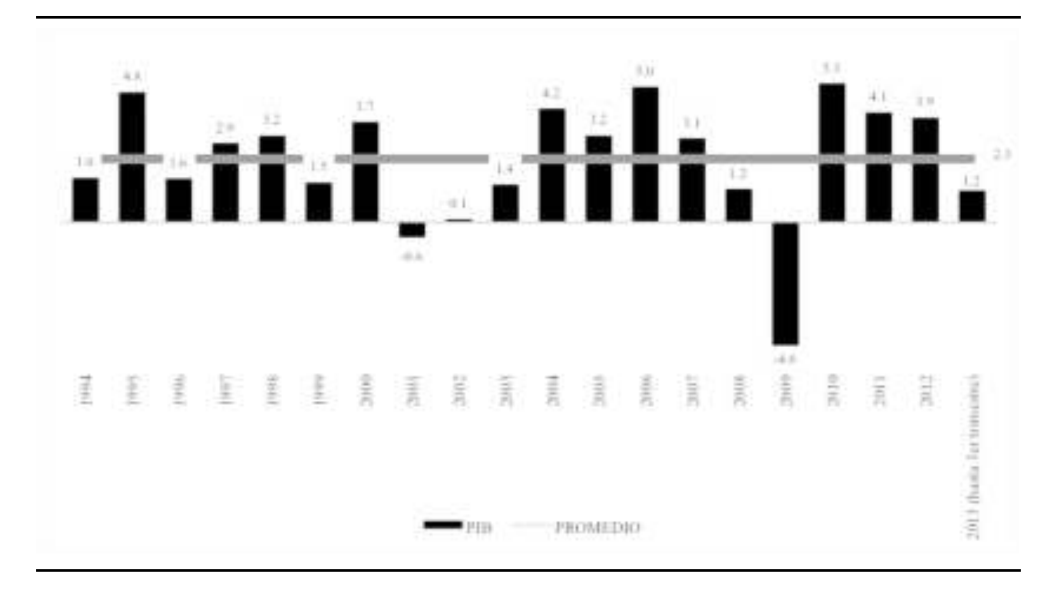
El aumento de la pobreza, la precarización del mercado laboral, el estancamiento del poder adquisitivo de los salarios, el bajo crecimiento económico, el rezago en productividad, competitividad e innovación tecnológica y el mínimo avance de las exportaciones mexicanas a nivel mundial, ponen en evidencia que no se alcanzaron las expectativas planteadas por los precursores del TLCAN. Esta situación obliga a realizar una revisión del mismo, particularmente cuando el socio silencioso, China, ha tomado una participación mayor del mercado de América del Norte. En este sentido, el presente trabajo tiene por objetivo establecer los efectos que las exportaciones hacia Estados Unidos, principal socio comercial de México, tienen sobre variables esenciales de la economía nacional. Lo mismo se establece para el caso de China y Canadá. Productividad, salarios, precarización laboral y competitividad son analizados bajo metodologías de series de tiempo, buscando con ello establecer la causalidad que hay entre las variables. Dado que ya se ha estudiado el desplazamiento que las exportaciones de China han provocado a las de México en el mercado de Estados Unidos y Canadá, los resultados obtenido muestran que el TLCAN no puede impedir que México pierda terreno frente al ascenso de la economía China, salvo que realice cambios sustanciales a su modelo económico y productivo, particularmente en la parte industrial.



II. El contexto de México a 20 años del TLCAN

La transformación de la estructura productiva de México de las tres últimas décadas ha tenido magros resultados en variables económicas relevantes para el desarrollo del país, particularmente en el mercado interno. La información estadística permite afirmar que no ha existido una incidencia positiva sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la generación de empleo, el incremento en los salarios, y la lucha contra la pobreza. Durante las dos últimas décadas, el crecimiento económico de México, medido a través del producto interno bruto (PIB), solo ha alcanzado una tasa promedio de crecimiento de 2.3% anual, limitando el desarrollo productivo, competitivo y social del mismo (Gráfica 1).

Gráfica 1
Producto Interno Bruto, variación promedio anual



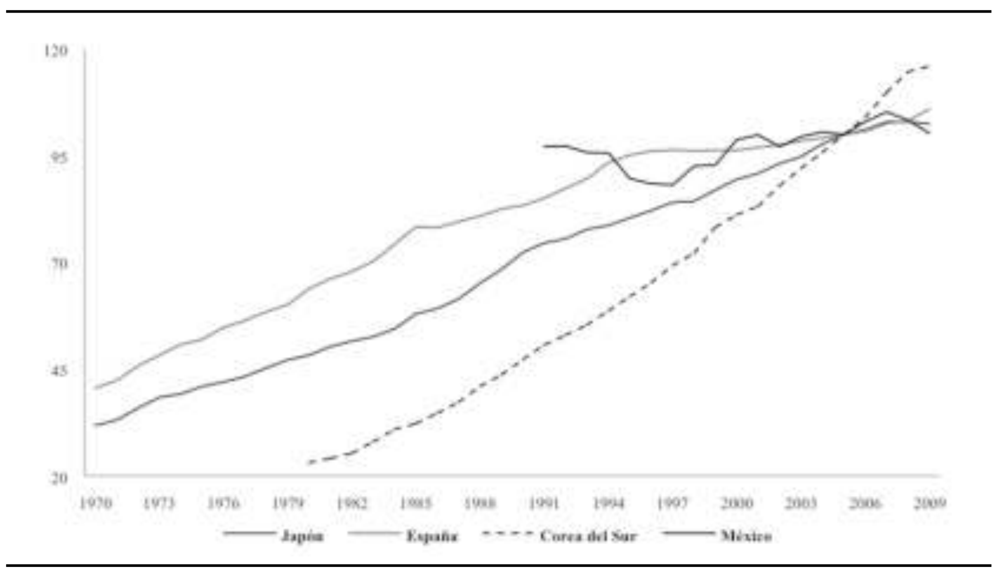
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las cadenas productivas del país han generado en promedio solo un crecimiento anual de 2.6% de valor agregado en la economía durante las últimas dos décadas; por lo que el impulso a la productividad y las ventajas del libre comercio asociadas al sector productivo han sido escasas.

El proceso de liberalización implicaba una política económica que elevara la productividad y competitividad de las empresas mexicanas, de manera que les permitiera enfrentar el desafío de la competencia de trasnacionales inte-

resadas en posicionarse en el mercado nacional. No obstante, de acuerdo con el índice de productividad laboral de la OCDE, es evidente que México no ha logrado cumplir con la condicionante de elevarla a un ritmo similar al alcanzado por otros países (Gráfica 2). En realidad la evolución de la productividad laboral mostró un retroceso durante la primera parte de la década de los años noventa y solamente durante el nuevo milenio ha conseguido establecer una modesta senda de crecimiento.

Gráfica 2
Índice de productividad laboral, 2005=100



Fuente: OCDE.

Incluso en términos de competitividad ha existido un pérdida significativa del posicionamiento de México en el mundo: ha pasado de estar en el lugar N° 33 en 1996, al N° 55 en 2013,[5] siendo superado por países como Costa Rica, Chile y Taiwán (Gráfica 3).

La pérdida de competitividad constituye una debilidad estructural de la economía mexicana, una implicación negativa para los fundamentos del modelo de crecimiento basado en la apertura, la desregulación y la privatización. Bajo la política económica aplicada, las empresas privadas no han logrado incrementar su productividad y competitividad, por lo que no son capaces de

[5] World Economic Forum, Davos Suiza (Análisis de 148 países en 2013).

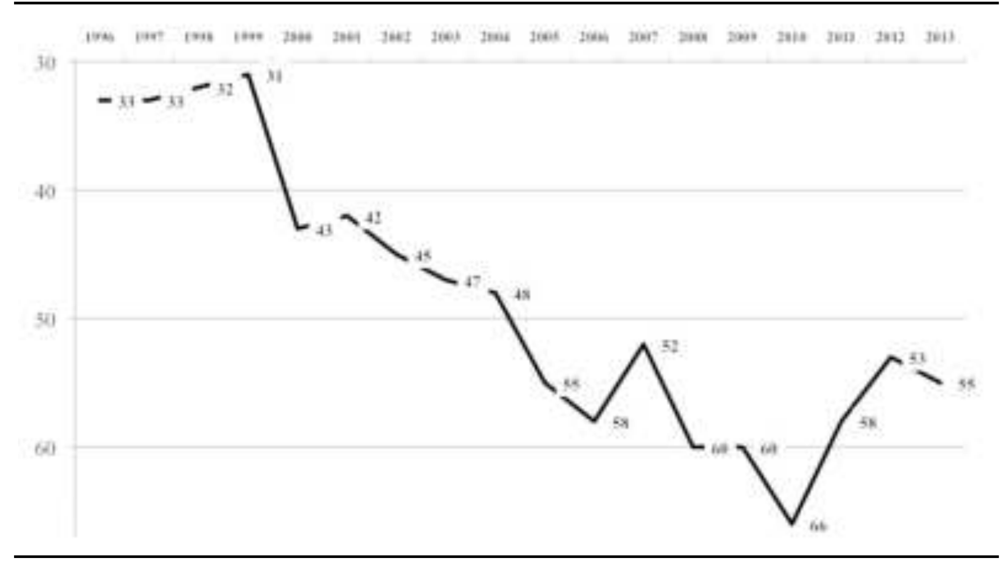




enfrentar el desafío global y difícilmente pueden establecerse como el mecanismo para elevar el bienestar de la población.

En este sentido, variables como inversión, empleo, salarios, pobreza y seguridad han constituido algunos de los desafíos más importantes para la nación. La situación del mercado interno ha sido la principal limitante de México para su reconocimiento como país desarrollado, ya que pese a ser la economía N°14 por tamaño de PIB, la vulnerabilidad de sus condiciones sociales pone de manifiesto que aún existen pendientes importantes en la estructuración de su sistema económico.

Gráfica 3
Índice de Competitividad global
para el crecimiento: Posición de México



Fuente: Global Competitiveness Report 2013-2014 (World Economic Forum).

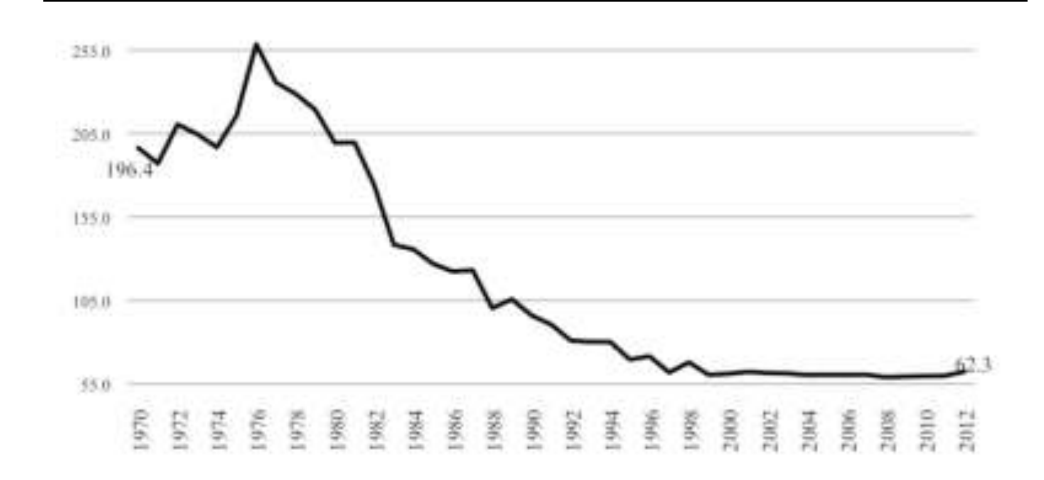
El entorno de bajo crecimiento descrito contribuyó a la reducción del poder adquisitivo de los salarios, fundamentalmente porque se ha buscado aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas, y contener la inflación, mediante la aplicación de una política laboral que otorga bajos incrementos salariales y reduce las prestaciones de los trabajadores.

De esta manera, la delicada situación del empleo señala que el sistema económico no cuenta con las condiciones para generar oportunidades formales suficientes y con ello dar cabida a toda la oferta laboral, ni a toda la capacidad emprendedora del país. Las cifras correspondientes al tercer trimestre



de 2013 establecen ocupación informal directa para más de 13.947 millones de mexicanos,[6] condiciones críticas de trabajo para 6.36 millones, subocupación para 4.21millones y desocupación para 2.73 millones. Además, el número de mexicanos ocupados que no reciben ingreso (4.15 millones), que cuando mucho perciben un salario mínimo (6.73 millones), de los que ganan entre uno y dos salarios mínimos (11.88 millones), de las personas con ocupación pero que no tienen acceso a la seguridad social (32.62 millones) o de quienes no tienen contrato por escrito (14.74 millones) refleja un escenario altamente preocupante, y muestra que el escaso avance en materia de creación de empleo se ha dado en un contexto en el que la mayor parte de la población ocupada enfrenta una condición de precariedad. Aunado a lo anterior, se encuentra el estancamiento de los salarios: en términos reales ha existido una pérdida del poder adquisitivo sustancial, el salario mínimo ha decaído cerca del 4.3% entre 2000 y 2012, aun cuando éstos ya representan solo una tercera parte de lo que correspondía a la década de los 70 (Gráfica 4).

Gráfica 4
Evolución del salario mínimo real en México 1970-2012



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Así, pese a que los costos empresariales asociados al empleo y los salarios han generado menor poder adquisitivo para las familias mexicanas y mayor preca-

[6] 29 millones de personas cuando se toma en consideración a toda la población ocupada vinculada con el sector informal.

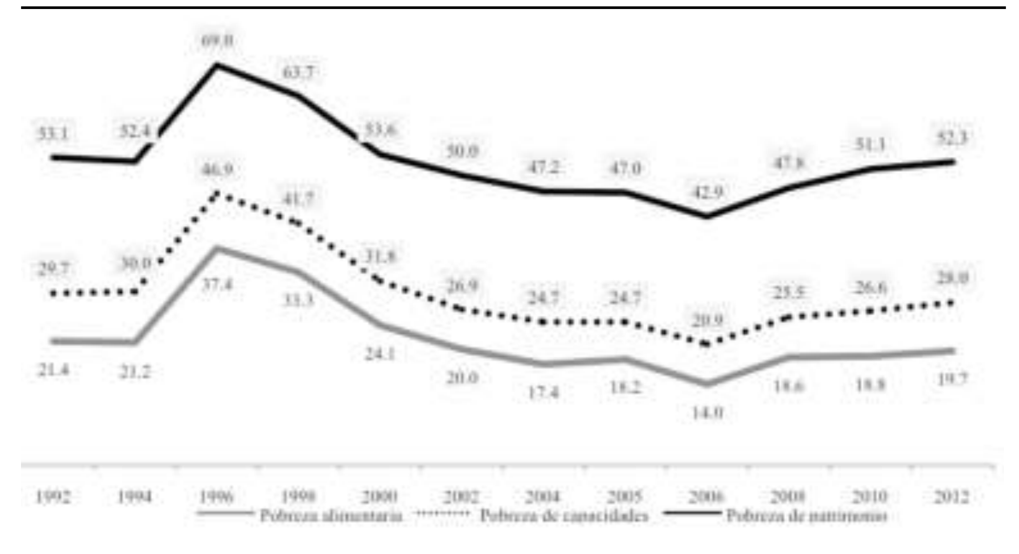




riedad en las condiciones laborales, esto no ha sido suficiente para establecer los cimientos de una economía sólida, robusta e incrementar los niveles de productividad y competitividad del país.

Las implicaciones de lo anterior no son menores, como resultado se han exacerbado los problemas sociales, particularmente el de la pobreza. La magnitud de esta problemática es preocupante y muestra la gravedad del rezago en el bienestar de los mexicanos, el cual a su vez, impide la elevación del consumo y por lo tanto afecta negativamente la demanda del sector privado, es decir, contribuye al debilitamiento del mercado interno. Entre 1992 y 2012, el número total de pobres aumentó en 33%, contabilizando 61 millones de mexicanos en pobreza por ingresos, cifra superior en más de 15 millones a la registrada hace 20 años, 46 millones (Gráfica 5).

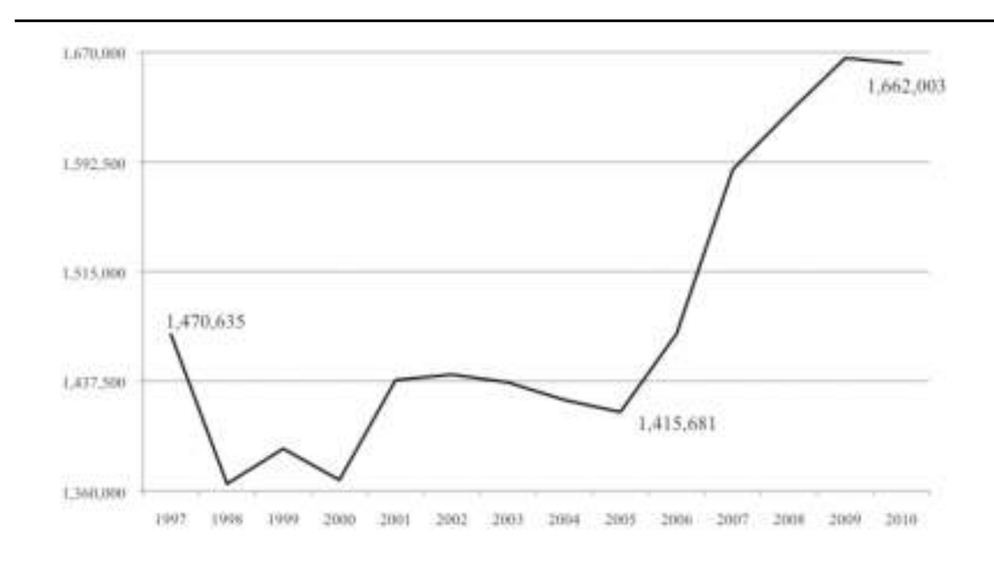
Gráfica 5
Evolución de la pobreza por ingresos: Porcentaje de personas en pobreza 1992-2012



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La inseguridad representa otro problema que no se puede soslayar. Las denuncias a nivel nacional son una evidencia de cómo ha evolucionado la delincuencia, llevando al país a la situación actual de inseguridad pública que se vive: en tan solo 10 años se han elevado en un 22%. El crecimiento de estas denuncias señala a su vez un incremento de la delincuencia casi exponencial, particularmente a partir de 2006, considerando únicamente las cifras oficiales (Gráfica 6).

Gráfica 6
Denuncias del Fuero Común a Nivel Nacional



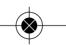
Fuente: Secretariado del Ejecutivo.

El contexto descrito enmarca una situación económica delicada, en el cual la falta de crecimiento económico ha sido la principal condicionante de las adversidades sociales y productivas del país. Sin crecimiento económico las empresas no pueden invertir ni pueden generar las plazas laborales necesarias para atender el aumento de la población, tampoco éstas pueden ofrecer salarios que garanticen la permanencia de la población fuera de la línea de pobreza. En consecuencia, las familias no realizan un consumo que fomente el desarrollo del mercado interno, obligando a muchos a caer en la vorágine de la pobreza, al filo de la delincuencia o en el mejor de los casos en la informalidad o bien con un trabajo con un sueldo por debajo del mínimo y/o sin las condiciones laborales mínimas.

III. TLCAN, algunas razones y evidencias

¿Por qué el TLCAN debe ser evaluado a la luz del contexto descrito? Porque fuera del mismo no se tiene una estrategia de política económica alternativa para generar crecimiento económico. Como se ha citado, la firma e implementación del TLCAN representó la consolidación del proceso de apertura comercial iniciado en la década del ochenta. Los cambios estructurales realizados en el marco legal y en la organización industrial del país, como la desregulación eco-





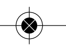
nómica, las facilidades fiscales y la entrada de inversión extranjera directa, favorecieron en mayor medida al sector exportador mexicano. Lo anterior sin que se haya logrado alcanzar una integración entre los sectores exportadores y aquellos que encaminan sus actividades para satisfacer los requerimientos del mercado interno. En este sentido, el aparato productivo de México se encuentra inmerso en una fragmentación de la actividad productiva nacional, teniendo como consecuencia la polarización de la sociedad. Algo similar se ve entre regiones, sectores industriales y la propia distribución del ingreso: los grupos vinculados con el mercado externo acaban disfrutando un entorno más propicio y prometedor que los asociados al mercado interno.

La profunda liberalización comercial buscaba impulsar el crecimiento económico de México por medio de un incremento vigoroso en las exportaciones, la diversificación de las mismas y mediante una mayor integración comercial con Estados Unidos y Canadá (Brown, Deardorff & Stern, 1994). De igual manera, la liberalización debería propiciar la posibilidad de generar encadenamientos productivos, economías de escala y una transferencia tecnológica capaz de consolidar el crecimiento económico de México (Buitelaar y Padilla, 1996 y Clark, Fullerton y Burdorf, 2001).

En este sentido, la aplicación del modelo liberal implicaba la transformación de la economía mexicana en una de mayor eficiencia productiva y con mayores flujos de comercio e inversión extranjera directa. Sin lugar a dudas esa transformación sucedió y la matriz productiva mexicana tuvo cambios significativos en su estructura, los incrementos en inversión extranjera directa, mayores flujos en comercio y el aumento de la producción de maquila son irrefutables. Sin embargo, el efecto sobre el desarrollo del mercado interno, es insuficiente, sobre todo cuando se observa la magnitud del proceso de reformas implementado y a las expectativas generadas a partir del mismo.

Existen diferentes autores que encuentran resultados positivos derivados del cambio estructural descrito, pero así también se tiene algunas opiniones que van en contrasentido del mismo. Por ejemplo, si bien se reconoce la pertinencia del modelo como un mecanismo de inserción global que ha permitido un crecimiento vertiginoso del comercio exterior mexicano, éste se dio en un contexto de desequilibrios y disparidades regionales que no fueron consideradas al momento de su implementación. De acuerdo a Delgadillo (2008), ha existido una profundización de los desequilibrios regionales al interior del país como resultado del TLCAN, lo cual a su vez ha acentuado la desigualdad social en las entidades federativas del país. El autor señala que las dinámicas económicas de los estados son excluyentes y contrapuestas en términos de sus propios intereses y que, a partir de dicho proceso, solo se han favorecido a ocho de las 32 entidades federativas del país.

De igual manera, Moreno-Brid, Santamaría y Rivas (2006) señalan que si bien el TLCAN ha generado un auge exportador, un ingreso importante de flujos de inversión, así como una reducción significativa del déficit fiscal y



control de la inflación, los niveles de crecimiento económico y la velocidad con la que se ha dado, no han sido suficientes para atender los requerimientos de empleo que tiene el país, ni para elevar la generación de valor agregado y mitigar los efectos de las importaciones de insumos de capital y bienes intermedios para la producción nacional.

En términos generales, existen coincidencias con el éxito, medido a través del comercio exterior, la inversión y la coordinación macroeconómica que ha tenido el TLCAN, pero al mismo tiempo se plantea que existen algunos desafíos pendientes. Espinoza y Serra Puche (2004) señalan que la pérdida relativa de las ventajas proporcionadas por el TLCAN se han dado por la ausencia de reformas estructurales para incrementar la competitividad del país, así como por el incremento significativo de tratados de libre comercio entre la economía estadounidense y otros países de América Latina, y aún más específicamente por la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio.

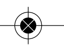
A partir de lo anterior y de la dinámica creciente de la competencia global, las inversiones realizadas buscan esquemas de mercados que ofrezcan las mejores ventajas competitivas como reducciones en restricciones fiscales, costos laborales competitivos, mayor productividad, baja volatilidad en el entorno económico y financiero, así como mayores y eficientes vías de comunicación. En este contexto, México vivió una creciente expansión comercial hacia Estados Unidos gracias a las ventajas logradas a través del TLCAN, la situación geográfica y los reducidos costos laborales; sin embargo, algunos datos comparables señalan que esta relación se ha modificado en beneficio de otras economías, principalmente de China.

De la Cruz y Núñez (2005) han demostrado que la pérdida de participación de las exportaciones mexicanas en el mercado de Estados Unidos debido a la proliferación de las exportaciones de China hacia este mercado. Por lo que, China ha podido incrementar significativamente esta proporción: en 1989 le correspondía únicamente el 2.5 % del total, situación que contrasta con el 18.7 % que alcanzó en 2012, lo cual le convirtió en su principal proveedor.

El problema de fondo es que los arquitectos de la política comercial dejaron de lado el fomento industrial. La dinámica de China tiene efectos importantes sobre diferentes economías alrededor del mundo. Diversos autores coinciden con el efecto que tiene sobre el sector exportador de otras regiones y países, particularmente de aquellos relacionados con la manufactura (Ahearne, Fernald, Loungani y Schindler 2003; Eichengreen, Rhee y Tong, 2004; de la Cruz y Núñez, 2005 y Chiquiar y Ramos-Francia, 2005). De igual manera, tiene una influencia negativa sobre la participación de inversión extranjera directa (IED) de América Latina a nivel global (Chantasasawat, Fung, Iizaka y Siu, 2004).

Países con una estructura de producción similar a la de China o bien aquellos donde la IED se concentra en manufacturas presentan un mayor nivel de competencia con el país asiático (Contreras y Mello, 2002 y García-Herrero y Santabárbara, 2005). También aquellos países con exportaciones





intensivas en mano de obra enfrentan un fuerte desafío por parte de los productos chinos (Shafaeddin, 2002).Se ha probado que la dinámica de su economía afecta los mercados laborales y la exportación de países que tienen una canasta exportadora ligada a las manufacturas, como lo son México, India, algunos países del sudeste asiático y en general a una parte sustantiva de los países miembros de la OMC (Contreras y Mello, 2002; Agarwal y Wu, 2004; de la Cruz y Núñez, 2005; Rasiah, 2005 y Schott, 2006). De igual manera, el ascenso de China también afecta negativamente a los productores y trabajadores norteamericanos ligados a algunas industrias textiles poco competitivas (Dardick, 2005).

Para el caso concreto de México, se ha demostrado que sostiene una fuerte competencia con el país oriental, fundamentalmente en la exportación de bienes manufacturados relacionados con las industrias de la electrónica, computación, maquinaria y equipo eléctrico, plásticos, hierro, acero, equipo óptico, así como los artículos textiles que en conjunto conforman un 74% de la canasta exportadora de México hacia Estados Unidos.[7] Dado que en los últimos años parte de estos bienes han sido en los que China ha cimentado su expansión comercial, la sustitución de bienes mexicanos por parte de la economía china es posible y delicada (Frishtak, 2004, Chiquiar y Ramos-Francia, 2005), sobre todo por el hecho de que México concentra un 84% de sus exportaciones totales en el mercado de Estados Unidos.

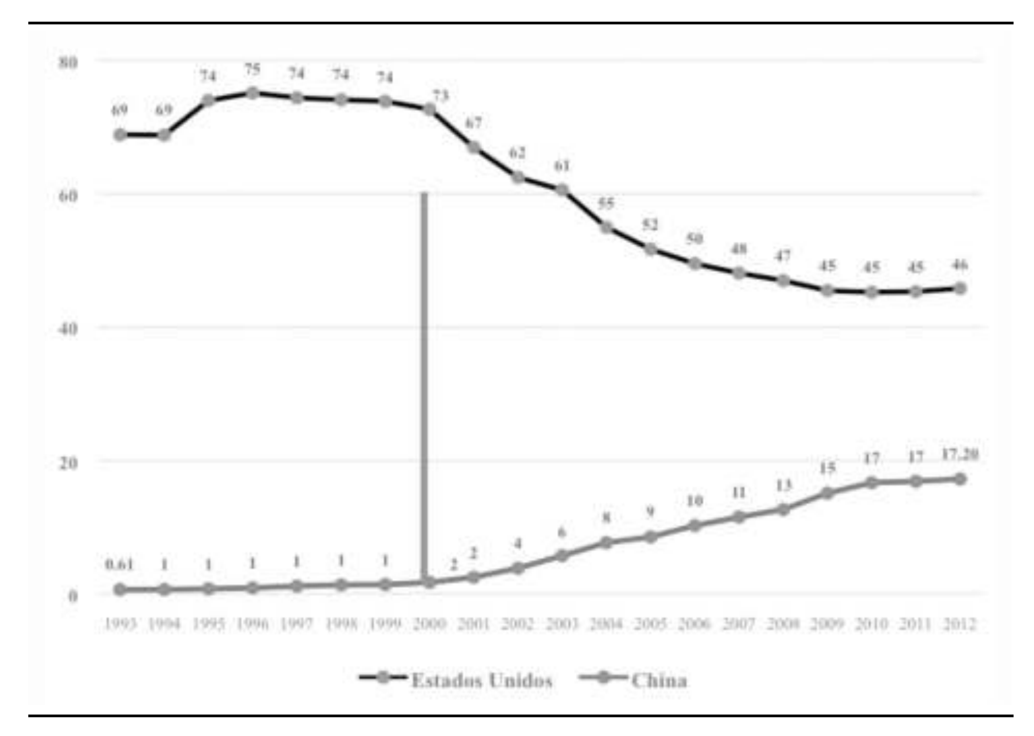
La interacción de largo plazo de México con China es negativa, lo cual es consistente con el hecho de que los vínculos económicos entre ambos países, básicamente, se dan por el aumento de las exportaciones de China hacia el mercado mexicano, particularmente de insumos intermedios. La ausencia de flujos comerciales y financieros relevantes que vayan de México hacia el país asiático implica que el primero no se encuentra en capacidad de aprovechar el sobresaliente desempeño de China. De manera específica, se tiene una relación de largo plazo negativa de las exportaciones de China sobre el PIB mexicano, implicando que el incremento observado en las exportaciones chinas ha generado un retroceso en la capacidad productiva de México (De la Cruz y Veintimilla, 2012).

La situación descrita, aunado al magro crecimiento económico, permite cuestionar el alcance de la firma e implementación del TLCAN y los diversos acuerdos comerciales signados sobre el ritmo de la actividad económica mexicana (Tornell, Westerman y Martinez, 2004, Puyana y Romero, 2004; Moreno-Brid, Santamaría, Rivas Valdivia, 2005 y Pacheco-López, 2005). ¿Por qué incluir a China en el análisis del TLCAN? Primordialmente porque actualmente exporta a México insumos intermedios y bienes finales que antes se producían en Estados Unidos (Gráfica 7).

[7] Sin petróleo.



Gráfica 7
Participación % de las importaciones no petroleras que México realiza de Estados Unidos y China



Fuente: Banco de México.

IV. Metodología

La investigación analiza las interrelaciones de causalidad, en el sentido de Granger, existentes entre la productividad, la competitividad, la informalidad y diversas medidas de ingreso económico de México con las importaciones que realiza de Estados Unidos, Canadá y China. Como consecuencia la metodología aplica pruebas de causalidad realizadas en vectores autorregresivos (VAR) y de cointegración (VEC) diseñados para un análisis dinámico del comportamiento de las variables citadas. La elaboración de los vectores tiene su fundamento en las propuestas de Liu, Burridge y Sinclair (2002); Chandana y Paratab (2002) y Toda y Yamamoto (1995) para estudiar las interrelaciones entre variables no estacionarias que además pueden llegar a presentar cointegración.

El estudio incorpora la información histórica disponible se las variables y con ellos captura los vínculos existentes entre las mismas. Con funda-





mento a la descripción previa, la propuesta aquí planteada evita los problemas que se presentan cuando se aplican pruebas de la causalidad para series no estacionarias, que además pueden estar cointegradas. Consecuentemente, en una primera etapa se comprueba la existencia y número de raíces unitarias.[8] En segunda lugar se prueba si hay relaciones de cointegración y en caso de ser así el número de las mismas.[9] Finalmente, se construye el VAR o VEC respectivo sobre el cual se puede probar el sentido de la causalidad, para lo cual se aplican, de manera respectiva, restricciones cero sobre los rezagos de las variables contenidas en el vector. En los casos de la existencia de cointegración adicionalmente se utiliza la metodología de Toda y Yamamoto (1995) para realizar un segundo grupos de vectores y contrastar si los resultados son similares a los arrojados por los VEC. En este sentido el procedimiento abre la posibilidad de establecer, variable por variable, la existencia de causalidad y la dirección de la misma, ya sea sobre los rezagos del VAR o del VEC.

V. Resultados

Quienes argumentan a favor del libre comercio, sin considerar necesaria una política de fomento y desarrollo industrial, aducen que la economía mexicana se ve favorecida por la importación de insumos, maquinaria y equipo para producir y luego exportar. Los resultados de las estimaciones realizadas en el presente capítulo indican lo contrario, y que el intercambio comercial bajo el marco del TLCAN y de su complemento con China son insuficientes para resolver los problemas productivos, competitivos y de mercado interno de México. En primera instancia se obtuvo que la importación de bienes importados y de bienes de capital no exhiben una causalidad sobre la competitividad de México.[10] Una situación similar ocurre cuando se analiza el efecto que tienen las importaciones que se realizan de Estados Unidos, Canadá y China. Lo descrito se encuentra confirmado con la evidencia proporcionada por el indicador de competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial, el cual marca un retroceso de la posición global de México al mismo tiempo que aumentan sus compras al exterior.

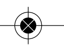
Una situación similar se desprende de la revisión de las exportaciones y su impacto sobre la competitividad. No hay un efecto causal positivo de las ventas totales, de manufactura (la mitad de las cuales es maquila de nulo valor agre-

[8] Se aplicaron las de Dickey-Fuller aumentada (ADF), de Phillips-Perron (PP), y la deKwiatkowski, Phillips, Schmidt and Shin(KPSS).

[9] Se utilizó la desarrollada por Johansen y Juselius (1990).

[10] La competitividad se midió con el indicador del Foro Económico Mundial. Estimación realizada para el periodo 1996-2013.





gado) y las que van a Estados Unidos y Canadá sobre la competitividad. El único resultado que genera una causalidad favorable para México es el de las exportaciones que envía a China, probablemente porque para penetrar en dicho mercado se necesita elevar sustancialmente la capacidad productiva, logística y administrativa. El problema es que estas últimas son una cantidad muy inferior al total de las ventas al exterior que el país realiza cada año.

Un aspecto que se analizó es el de los salarios como mecanismo para ganar competitividad en los mercados internacionales. Durante los últimos 25 años se ha utilizado al control de los salarios como elemento para aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas, situación que no ha ocurrido y que si ha debilitado al mercado interno. En este aspecto la estimación muestra que si hay una causalidad bidireccional entre la competitividad y el salario mínimo real, pero que ello inhibe la competitividad de la economía mexicana, es decir, en el largo plazo tiene un efecto negativo.[11] Además, se muestra que la pérdida de competitividad afecta negativamente al salario. Por tanto, se infiere que México ha caído en un círculo vicioso en donde la política aplicada de contención a los salarios va en contra de la competitividad y que ello a su vez afecta las remuneraciones que reciben los trabajadores, y con ello el desarrollo del mercado interno.

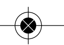
Concatenado con lo descrito hay otro resultado relevante, hay una causalidad que va del salario mínimo hacia las importaciones que el país hace de China: la pérdida de poder adquisitivo aumenta las compras al país asiático. Por tanto, el no incrementar la competitividad ha provocado una caída en el salario y eleva el déficit que México tiene con China.

En el caso de la productividad los resultados son similares.[12] Se argumenta que las importaciones favorecen la productividad de la economía mexicana; sin embargo, la evidencia estadística muestra que ello no es del todo correcto. De acuerdo a cifras de la OCDE entre 1992 y 2012 el crecimiento promedio anual de la productividad (PIB por hora trabajada) de México fue 0.5%, para el caso de Corea del Sur fue de 4.5% y el promedio de la OCDE de 1.5%. Esto por si solo muestra que el modelo de apertura, en donde el TLCAN es columna vertebral no ha incidido favorablemente. Las estimaciones realizadas permiten señalar que la productividad laboral de México no tiene un vínculo causal con las importaciones que se realizan de Estados Unidos, Canadá y China. Sin embargo, si se debe notar que en el sentido contrario si hay evidencia: aumentos de productividad laboral favorecen las compras de productos chinos, aunque no la proveniente de los otros dos países. Para el caso de Canadá no hay

[11] Se estimó el periodo 1996-2013.

[12] Por la disponibilidad de información se utilizaron datos trimestrales desde el 2005 al 2013. Los resultados para el caso de la productividad y las importaciones que México realiza de China son similares a los obtenidos de manera general por De la Cruz y Veintimilla (2012).





evidencia estadísticamente relevante. Lo anterior implica que en realidad no hay un impacto positivo de las importaciones sobre la productividad laboral, y que los beneficios citados por los impulsores del TLCAN no hay llegado a la base productiva de México.

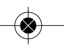
Cuando se realiza una revisión para los dos sectores más relevantes de la economía mexicana, el secundario y el terciario (industrial y de servicios respectivamente) los resultados no son muy diferentes: hay una ausencia de interrelación causal de las importaciones que México realiza de China sobre la productividad de dichos sectores. En el caso de Estados Unidos sí se encuentra una relación de las importaciones sobre la productividad del sector industrial, aunque no así sobre los servicios. Por tanto, el efecto positivo de esto último no es homogéneo para toda la economía, particularmente porque no hay evidencia de un vínculo causal que vaya del sector industrial al de los servicios, probablemente por la ruptura que hay en las cadenas productivas. La interrelación positiva de las importaciones que se hacen de Estados Unidos y la productividad industrial de México tiene su fundamento en la interacción del sector de las manufacturas de ambos países, en donde si bien hay una preponderancia de la maquila también es cierto que existen empresas transformadoras que tienen un fuerte intercambio comercial, financiero y tecnológico. En lo que respecta a Canadá no se encontró evidencia de causalidad.

Se debe citar que la productividad laboral del sector de los servicios favorece tanto la productividad del sector industrial como las importaciones de productos chinos. En el primer caso hay un vínculo positivo: la mayor eficacia en los servicios que se proveen favorece la productividad laboral industrial. No obstante, para las importaciones chinas la estimación genera un producto adverso: aumentar la productividad laboral en el sector servicios reduce las importaciones chinas. El fallar en aumentar la eficacia productiva provoca que el país deba comprar más al exterior.

Además si bien hay un aumento de productividad laboral en el sector industrial por las importaciones de Estados Unidos, el problema es que ello también tiene una causalidad positiva sobre las importaciones que se realizan de China. Situación que se explica por el proceso maquilador y de manufactura en general mexicano: alta dependencia de insumos, maquinaria y equipo foráneo, que si bien sirven para exportar no permiten una mayor integración de las cadenas productivas nacionales y explican porque solamente se tiene un 30% de contenido propio en las exportaciones.

Hay otro elemento a considerar, la incidencia que el TLCAN tiene sobre el mercado interno. Las exportaciones realizadas al área del tratado comercial no tuvieron un efecto causal sobre el PIB. Pero en el caso de las importaciones se tienen resultados relevantes para el mercado interno. En el caso de Canadá no hay una causalidad sobre aspectos salariales, de productividad y del mercado informal. No obstante la situación es distinta para las compras realizadas a China y Estados Unidos.





En lo correspondiente a la economía norteamericana, hay un efecto negativo sobre la población ocupada en la informalidad, los bienes y maquinaria que se adquieren de dicho país permiten disminuir su incidencia.[13] Sin embargo para el caso de las compras a China la situación es distinta, aumenta el tamaño de la población ocupada en la informalidad. Parte de ello se explica es por la naturaleza de los bienes adquiridos, en el caso de los productos chinos el contenido de valor agregado y calidad es menor que para los comprados en Estados Unidos. También influye su uso, los productos chinos nutren los mercados informales en México. No puede soslayarse otro resultado: el tamaño de la población ocupada en la economía informal si influye sobre las importaciones a Canadá, Estados Unidos y China, el tamaño del mercado que representa termina por favorecer la compra al exterior, el problema de ello no necesariamente termina por elevar el bienestar.

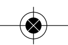
Una evaluación del Indicador de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), las importaciones y la productividad permite corroborar lo descrito.[14] El ITLP refleja el hecho de que personas con ocupación no tienen el ingreso suficiente para superar las líneas oficiales de bienestar. Lo que se observa es que las importaciones de Canadá no influyen sobre el ITLP. Sin embargo, las de Estados Unidos y China si lo hacen. En el primer caso se reduce la precarización, pero para las compras al país asiático hay un efecto causal negativo sobre las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos. Lo correspondiente a la productividad laboral es un resultado esperado, su aumento disminuye la precarización laboral enmarcada por el ITLP.

El efecto de las precarización que las importaciones provenientes de China causan al mercado interno entra por la parte salarial. Los resultados muestran que las compras al país asiático tienen una causalidad positiva sobre el número de personas que ganan menos de un salario mínimo y entre uno y dos salarios mínimos. Por el contrario no tienen efectos sobre los trabajadores que ganan entre dos y tres salarios mínimos, entre tres y cinco salarios mínimos[15] y más de cinco salarios mínimos. En resumen hay un vínculo positivo de las importaciones realizadas de China hacia el número de personas que tienen bajos ingresos salariales.

En el caso de las importaciones que provienen de Estados Unidos tienen una relación causal sobre el número de personas que ganan más de 3 salarios mínimos, incluyendo los de mayor salario. El problema es que ello deja fuera de sus beneficios a más de 25 millones de trabajadores. Básicamente se debe a que la mayor parte de los altos ingresos se paga en empresas de más de 100 empleados particularmente en las grandes empresas. Si se considera que 750 empresas de manufacturas concentran el 75% de las exportaciones totales del sector y que 1,000 empresas generan el 65% del valor agregado de la economía nacional, se

[13] Estimaciones realizadas con datos trimestrales entre 2005 y 2013.
[14] Estimaciones realizadas con datos trimestrales entre 2005 y 2013.
[15] No se encontró causalidad sobre quienes no perciben ingresos.





entiende su capacidad de pagar bien. El problema radica en que el resto de las 3.7 millones de empresa no tiene dicha posibilidad, esencialmente por su baja productividad, la cual no fue favorecida por la entrada al TLCAN y si es mermada por las importaciones de China.

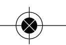
Por tanto las estimaciones realizadas permiten establecer que el TLCAN tiene efectos limitados sobre los salarios, la productividad y la informalidad en México. No ha elevado la productividad de la economía y su competitividad. Además se encuentra el factor de China país que tiene más efectos negativos que positivos para la economía mexicana.

VI. Conclusiones

A 20 años del TLCAN la evidencia muestra que no es suficiente para generar desarrollo. Ello enmarca el déficit que tiene el TLCAN con México, a pesar de los enormes cambios institucionales realizados para adaptarse a la globalización Las estimaciones realizadas muestran que sus efectos son limitados, prácticamente no ha favorecido el aumento de la productividad, la competitividad y el aumento de los salarios en México. Para México el TLCAN tiene vida por su relación comercial con Estados Unidos, su vínculo con Canadá es muy limitado. Eso sería un primer cambio a realizar en los siguientes años para aprovechar mejor el marco del tratado.

Desde la apertura comercial, el país ha consolidado una política económica enfocada en el sector externo como mecanismo de crecimiento, siendo el sector manufacturero el principal detonador del mismo. No obstante, dicho esquema limita la capacidad de crecimiento del país, ya que la evidencia empírica señala que los productos de exportación manufacturera corresponden a bienes de bajo valor agregado, la mitad es maquila. Para la producción de éstos es necesario contar con bienes de capital y de uso intermedio importados, no obstante dicha dinámica no garantiza el impulso de una evolución económica integral, en la medida en que ésta no favorece el desarrollo del mercado interno y por lo tanto no fomenta la mejora salarial, la creación de empleos y consecuentemente no incentiva la demanda. Las estimaciones muestran que el impacto de las importaciones realizadas por México desde Estados Unidos y Canadá tienen efectos limitados sobre las variables claves de productividad y competitividad. Además el modelo de exportación mexicano requiere cada vez mayor participación de bienes chinos, y los cálculos realizados indican que ello va en detrimento de la competitividad, productividad y el mercado interno nacional.

La falta de crecimiento de la economía no solo muestra un precario grado de avance, plantea un retroceso que no es menor en términos de productividad, competitividad y sobre todo de desarrollo. En este sentido, el modelo económico implementado a finales de la década de los años ochenta, y reforza-



do por el TLCAN, no ha tenido el impacto estimado sobre la economía nacional. El impacto en el crecimiento de variables clave como la productividad, la competitividad y los salarios es modesto o nulo.

De igual manera se debe citar el efecto que tiene un socio comercial infiltrado en el TLCAN, China. Su creciente participación en la zona de libre comercio de América del Norte tiene implicaciones adversas para México, por lo que este último debe modificar su estructura productiva, fomentar el desarrollo de sus cadenas productivas, particularmente las industriales, y los servicios de alto valor agregado.

Mantener la política de fincar al comercio exterior como el motor de crecimiento de la economía mexicana es insuficiente, es prioritario desarrollar los sectores y regiones estratégicas de la economía mexicana. Evitar el aumento de las brechas industriales es fundamental, aumentar el contenido nacional de las exportaciones puede abrir el camino para que las pequeñas y medianas empresas participen de los beneficios del comercio internacional, al mismo tiempo que aumenta la productividad y competitividad del país. Ello permite que la inversión llegue a sectores hasta ahora marginados, y que se desarrolle el mercado interno. Hacer ello requiere de una política de fomento industrial, con contenido nacional.

Las reformas estructurales aplicadas deben ir en este sentido. La Reforma Financiera debe ser el brazo para hacer sustentable la actividad productiva. La educación es fundamental para mejorar el contenido de innovación y valor agregado, pero se requiere que llegue a la educación tecnológica medio superior y superior. La Reforma Fiscal debe para evitar que los impuestos afecten la rentabilidad de las empresas, el gasto público para impulsar el incremento de infraestructura productiva y apoyar el desarrollo social. La Reforma Energética es fundamental para disminuir costos de electricidad, gas y derivados del petróleo. Sin embargo, para ello se debe fomentar su procesamiento en México.

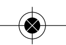
De no aplicarse un cambio en el modelo económico, el TLCAN y otros acuerdos comerciales seguirán teniendo los efectos descritos, y la presencia de China seguirá eclipsando el desarrollo de México.

Una política económica que promueva el crecimiento productivo, la creación y sostenibilidad de empresas de mayor valor agregado, con un desarrollo tecnológico superior es necesaria para darle un nuevo impulso al TLCAN. Ello permitiría atender los requerimientos estructurales más básicos como mayores niveles de inversión, generación de empleos suficientes y dignos, así como las necesidades más básicas de la población más vulnerable del país.

VII. Bibliografía

Ahearne,A., J. Fernald, P. Lounganiy J. Schindler (2003). "China and Emerging Asia: Comrades or Competitors?", Federal Reserve of Chicago Working Paper, No.27





Argawal, J. y T. Wu (2004). "China's Entry to WTO: Global Marketing Issues, Impact and Implications for China", Internacional Marketing Review, Vol. 21, pp. 279-300.

Brown, D., A. Deardorff y R. Stern, (1994). "Estimates of a North American Free Trade Agreement", Federal Reserve Bank of Minneapolis Manuscrito.

Buitellar, P. y R. Padilla (1996). "El comercio intraindustria de México con sus principales socios comerciales", Estudios Económicos, pp. 77-116.

Bulmer-Thomas, V. (2000), La historia económica de América Latina desde la independencia, México: Fondo de Cultura Económica.

Chandana, C. and Paratab, B. (2002), "Foreign Direct Investment and Growth in India: A Cointegration Approach", *Applied Economics*, Vol. 34, 1061-1073.

Chantasasawat, B., K. Fung, H. Iizaka y A. Siu (2004), "Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People's Republic of China Effect?, ADB Institute Discussion Paper, No.17.

Chiquiar, D. y M. Ramos-Francia (2005). "Trade and business-cycle synchronization: Evidence from Mexican and U.S. Manufacturing Industries", North American Journal of Economics & Finance, Vol. 16 Issue 2, pp.187-216.

Clark, D., T. Fullerton y D. Burdorf (2001). "Intra-IndustryTradeBetweentheUnites Status and Mexico: 1993-1998", Estudios Económicos, Vol. 16, pp.167-183.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado en enero de 2012, de www.coneval.gob.mx

Contreras, G. y P. Mello (2002). "La competitividad de las exportaciones chinas en los mercados de Estados Unidos y Japón", Centro de Economía Aplicad Universidad de Chile, Documento de Trabajo 152.

Dardick, T. (2005). "The U.S-China Safeguard Provision, the GATT and Thinking Long Term", Chiccago Journal International Law, Vol. 6, pp. 467-478.

De la Cruz, J. y J. Núñez (2005). "Evolución de las importaciones de Estados Unidos, posibles implicaciones para el sector externo de México" en Alfredo Sánchez Daza (Coordinador), Procesos de Integración Internacionales y de México, Editorial EON y la Universidad Autónoma Metropolitana.

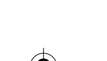
De la Cruz, J. y Veintimilla, V. (2012). The Effects of China Performance on World Economic Growth, an Empirical Approach, International Journal of Business, Humanities and Technology Vol. 2 No. 2; March 2012

Delgadillo, J. (2008) Desigualdades territoriales en México derivadas del tratado de libre comercio de América del Norte. Revista Eure (Vol. XXXIV, Nº 101), pp. 71-98. Santiago de Chile, abril de 2008

Eichengreen, B.; Y. Rhee y H. Tong (2004), "The Impact of China on the Exports of other Asian Countries", National Bureau of Economic Research, Working Paper, No. 10768.

Espinosa, E. y Serra, J. (2004) Diez Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en García Alba, et. al. (coordinadores), México, El Nuevo Milenio Mexicano, Tomo I: México en el Mundo, Editorial EON.





Frischtak, C. (2004). "Multinational Firms' Responses to Integration of Latin American Markets", Business and Politics: Vol. 6: No. 1, Article 5.

__________ "Multinational Firms' Responses to Integration of Latin American Markets", Business and Politics: Vol. 6: No. 1, Article 5.

García-Herrero, A. y D. Santabárbara (2005). "Does ChinahaveanImpactonForeignDirectInvestment to LatinAmerica?", Banco de España, Documento de Trabajo, No. 0517.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 1 febrero de 2011, de http://inegi.org.mx/

Liu, X.;Burridge, P. and Sinclair P. (2002), "Relationship between Economic Growth, Foreign Direct Investment and Trade: Evidence from China", *Applied Economics*, Vol. 34, 1433-1440.

Moreno-Brid, J., J. Santamaría, J. Rivas (2005). "Industrialization and Economic Growth in Mexico alter NAFTA: The Road Travelled", Development & Change, Vol. 36, pp. 1095-1119.

Pacheco-López, P. (2005). "The Effect of Trade Liberalization on Exports, Imports, the Balance of Trade and Growth: the Case of Mexico", Journal of Post Keynesian Economics, Summer2005, Vol. 27, pp. 595-619.

Puyana, A. y J. Romero (2004), "Apertura commercial y remuneraciones a los factores: la experiencia mexicana", Estudios Económicos, Vol. 19, 285-325.

Rasiah, R. (2005), "The Competitive Impact of China on Southeast Asia'aLabour Markets", Journal of Contemporary Asia, Vol. 35, 447-470.

Rozo C. (1998). El acuerdo de libre comercio en la disputa por la hegemonía mundial, en La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino? Siglo XXI Ed. Y UNAM, pág. 169-188, México

Schott, P. (2006), "The Relative Revealed Competitiveness of China's Exports to the United States vis a vis other Countries in Asia, the Caribbean, Latin America an the OECD", Inter-American Development Bank Occasional Paper, No. 36.

Shafaeddin, S. (2002), "The Impact of China's Accession to WTO on the Exports of Developing Countries", UNCTAD Discussion Papers, No. 160.

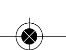
Toda H. and Yamamoto I. (1995): "Statistical Inference in Vector Autoregressions with Possibility Integrated Process, *Journal of Econometrics*, and 66, 225-50

Tornell, A., Westermann, F. y Martinez, L. (2004). "NAFTA and Mexico´s Less-Than-Stellar Performance", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10289, Cambridge, Massachusetts.

Velásquez, R., (2003) "Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN, en Roy, J.; Domínguez R.; Velásquez, F., Retos e interrelaciones de la integración regional, Plaza y Valdés, México, pp. 219 - 232.

World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2013-2014. Recuperado el 28 de diciembre de 2013, de http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-





20 Jose Luis de la Cruz_Maquetación 1 2/9/14 6:49 p.m. Página 503

VI. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: una visión jurídica



*Jorge Witker**

El interés nacional frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte

SUMARIO: I. Introducción. II. Panorama general del TLCAN. III. Visión sectorial del interés nacional. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía.

I. Introducción

El interés nacional es un concepto que está relacionado con tres referentes básicos; la nación, el estado y el poder de cada comunidad o nación para autogobernarse.

La globalización como fenómeno contemporáneo, ha integrado empresas, mercados, productos, servicios y tecnologías a espacios planetarios, bajo el paradigma del Libre Mercado aplicado a países y regiones de grados distintos de desarrollo económico-social.

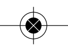
Al contrario, la globalidad calificada como de "neoliberal", ha derivado en actores dominantes, ganadores y perdedores nacionales, que en vez de equilibrar, las desigualdades y asimetrías, las ha acentuado.

En dicho paradigma, no es fácil compaginar o armonizar el interés nacional de un país, entendido como proceso que busca crecer con equidad en democracia, fortaleciendo la identidad nacional e integrada en vez de segmentar, los diversos sectores económicos y sociales de un país.

Manuel Castell, contempla la globalización, como un proceso, por el cual las actividades decisivas en un ámbito de acción determinado (la economía, los medios de comunicación, la tecnología, la gestión de medio ambiente e incluso el crimen organizado) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. (Castell, 2004).

* Investigador y Catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.





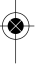
Precisamente, el TLCAN es la expresión jurídica de esa globalización, en donde los actores perdedores han debido someter el interés nacional a los designios y mandatos de intereses extranjeros.

Las presentes reflexiones describen y analizan aspectos que el interés nacional de México se ha visto vulnerada por las políticas oficiosas o inducidos del TLCAN.

Con estos elementos, al parecer, contradictorios y antitéticos, analizaremos el interés nacional de México, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que en el presente año cumple 20 años de vigencia con efectos claroscuros para México.

II. Panorama general del TLCAN

Para un análisis objetivo de estos 20 años de TLCAN, debemos insertarlos en un contexto más amplio, que tiene que ver con la articulación de un proceso que se inicia en la década de los 80 y que responderá a una política económica derivada de una concepción de la sociedad y de la economía calificada como de neoliberalismo (Cordera Campos, 2014).



En efecto, dicha política se ha apropiado de la noción de gobernanza global lo cual es erróneo pues hay una variedad de procesos que no incluyen la economía de mercado y el libre comercio como el retiro total y absoluto de las regulaciones nacionales del llamado orden publico económico (Gazol, 2013).

Con estos elementos, la experiencia de estos 20 años nos debe conducir a ver como el interés nacional de México se ha subordinado a los intereses de nuestros socios comerciales y cuyos efectos, más visibles se ubican en el área de los recursos naturales, de la dependencia alimentaria y de la subordinación tecnológica productiva base de un desarrollo nacional equilibrado.

De todos modos, antes de analizar como el TLCAN en general, ha afectado el interés mexicano, es necesario reiterar que dicho tratado no puede percibirse como el único causante de todo lo negativo vigente, ni tampoco como la panacea para el salto cualitativo hacia la modernidad y prosperidad, que los promotores prometieron y, que ahora insisten en profundizar las mismas variables con un tratado plus, conocido como TPP (Alianza Transpacífico) que se negocia sobre las ruinas del propio pacto regional (Witker, 2014).

El argumento central de los defensores actuales del TLCAN-TPP, lo fundamentan en el aumento cuantitativo de las exportaciones comparadas entre 1994 y el actual año 2014 (Vega Canovas, 2010).

Al margen de los números estas exportaciones contrasta con el mínimo grado de integración nacional logrado en esta espectacular producción de maquila exportable lo cual se refleja en un magro crecimiento del PIB en estos 20





años (Vega Canovas, 2010) y a la mínima gravitación del comercio exterior (63% del PIB) en el crecimiento del producto y del empleo.

Otro tanto, acontece con los incrementos notables registrados en los montos de inversión extranjera directa frente al mínimo reducido índice de crecimiento y del empleo formal en dicho lapso.

Conviene mencionar que al parecer el TLCAN fue consecuencia de una decisión geopolítica improvisada y repentina pues el modelo sustitutivo de importaciones en los ochenta evidenciaba signos de agotamiento que fueron enfrentados temporalmente con el petróleo del nuevo yacimiento petrolero de Cantarell el que orilló al ex presidente López Portillo a posponer una vez más una reforma fiscal integral, paradojalmente convocar a administrar una abundancia que nunca llegó.

La improvisación irreflexiva del ex presidente Carlos Salinas llevó a México a suscribir el primer tratado del libre comercio Norte-Sur, sin diagnosticar ni evaluar las asimetrías evidentes, y menos prever las consecuencias negativas para un país tradicionalmente desintegrado socialmente y en procesos intermedios de desarrollo.

La invitación salinista de transitar al primer mundo que suponía aprobar el TLCAN, en 20 años de supuesto libre comercio, deparo en México los siguientes factores negativos:

El mito exportador

Esta variable que se ha utilizado con extensiva frecuencia necesita ser analizada bajo categorías de perfil cualitativo y no solo cuantitativo. En este aspecto, las exportaciones mexicanas se multiplicaron en estos 20 años por diez y su composición cambio en favor de las manufacturas y en contra de las exportaciones petrolera clásicas; similar cambio operó en las importaciones pues el modelo industrial seguido centrado en las maquiladoras (creadas en la década de los sesenta) que detonó crecimiento en las regiones centro norte y fronteras con Estados Unidos, ampliando y consolidando el comercio cautivo (matriz-filial) de nulo efecto en las cadenas de valor y sin aporte significativo en materia de innovaciones tecnológicas (De la Cruz Gallegos, 2012).

Cambios en el PIB

Los indicadores señalados impactan al interés nacional pues el comercio exterior de México que en el 2013 representa el 60% de dicho PIB, sin derivar en tasas de crecimiento económico congruente a dicho porcentaje, pues a largo plazo en estos 20 años, creció a solo 2.2% anual, muy alejado de las tasas del 6.13% anual que observó México bajo el modelo keynesiano entre 1940 y 1982.

Completa los datos precedentes, la retracción en la formación de capital que se redujo de coeficientes por encima del 25% de los años setenta a un 20% en los años TLCAN; derivado de la baja de la inversión pública que no fue com-

pensada por la tan ofrecida y anunciada inversión privada nacional y extranjera, que en ningún momento, respondió a las reformas estructurales que la suscripción del TLCAN significo par el orden jurídico nacional.

Los efectos sociales

Los intereses nacionales deben reflejarse en los aspectos de beneficio social que las políticas públicas deben otorgar a un país. Un elemento adicional de atracción que ofreció el TLCAN en su momento, fue el multicitado bono demográfico que articulaba las pirámides invertidas poblacionales de las sociedades de América del Norte. La joven población mexicana tenía un amplio horizonte de superación y progreso con la presencia masiva de inversiones y nuevas empresas que el tratado prometía.

Sin embargo, al no crecer la economía en estos 20 años, pues al 2.2% anual promedio hay que restarle el 1,7 % de aumento demográfico anual, los jóvenes y los adultos jóvenes del bono demográfico, se ha diluido en la informalidad laboral, la migración al norte y el desempleo juvenil, nutriendo fatalmente a la delincuencia organizada, que tanta violencia e inseguridad ha desatado en estos años de libre comercio.

Corolario de lo anterior, la vulnerabilidad social y la pobreza en diversos grados que afecta a la mitad de la población, provocan efectos perversos, que más que responsabilizar al TLCAN en sí, responden a una política económica de libre mercado que propicia, más los negocios privados, que los intereses colectivos nacionales.

La devastación del campo

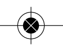
En este sector, el interés nacional bajo la vigencia del TLCAN, se evidencia significativamente. Un breve diagnostico nos muestra lo siguiente, aunque debe advertirse que es el único instrumento de comercio internacional que asimila en forma mecánica las mercancías a los recursos alimenticios, lo cual desde el inicio planteó la desventaja de equilibrar una agricultura moderna y subsidiada con la agricultura mexicana pre moderna y con indicadores estructurales históricamente negativos:

En este diagnóstico destacamos lo siguiente:

— El efecto multiplicador del sector en las direcciones vertical y horizontal, es decir, impacta la industria de insumos, la de transporte, la de transformación, servicios y comercio.

— La multifuncionalidad del sector agrícola, pues en la base de la alimentación y de la soberanía alimentaria y generadoras de empleos y divisas por su proyección social y su importancia en la paz, en el medio rural, por la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el paisaje y por ser, finalmente, el sostén de nuestra cultura alimentaria y parte fundamental de la identidad nacional. (Reyes Osorio, 2005)





Todos estos elementos no se consideraron al momento de negociar dicho tratado ignorándose además las siguientes desventajas:

— Los productores de EE.UU. reciben, con la nueva *Farm Bill*, 70% más de apoyos. En el promedio de los años 1999/2001, los subsidios representaron en México el 23% del valor de la producción de los productores, mientras que en los EE. UU alcanzaron el 47% y en Canadá el 26%.

— La metodología de la OCDE para estimar los apoyos a la agricultura evidencia gran inconsistencia en los apoyos a la agricultura en México. Antes del TLCAN los niveles de apoyo en Estados Unidos y Canadá fueron mucho mayores que en México, y en lo que va del TLCAN, el 44% del valor de la producción agropecuaria de EE. UU. fue subsidiada y en México solamente el 19 por ciento.

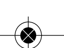
— Además, los productores de Estados Unidos tienen un apoyo por hectárea de 120 dólares y los de México de 45 (OECD). Los productores de Estados Unidos tienen explotaciones promedio de 29 ha (tierra arable) frente al 1.8 ha en México (FAO, FAOSTAT). Finalmente, la productividad de un trabajador agrícola de Estados Unidos es 18 veces mayor (US$39,000) que la de un trabajador en México (US$ 2,164), según datos del Banco Mundial.

— Pero no solamente existen asimetrías en cuanto a los montos de subsidios, sino también en cuanto a su poder de impacto hacia el largo plazo y su capacidad de generar innovaciones tecnológicas en un contexto de competencia abierta. En este sentido los socios comerciales de México están favoreciendo los subsidios a través de los servicios como por ejemplo: investigación y desarrollo, universidades, infraestructura, comercialización, promoción y reservas estatales. Mientras que en México en promedio de los años 1999/2001 solamente destinó el 9% de sus subsidios a los servicios, Canadá y Estados Unidos reservaron para ello, una cuarta parte de sus recursos.

— Existen asimetrías en cuanto al aprovechamiento de los márgenes negociados del TLCAN. En la práctica, México no aprovechó los márgenes negociados: nunca se han cobrado los aranceles de las importaciones fuera de la cuota, en los casos de maíz y frijol, de tal suerte que en el caso del maíz la perdida fiscal durante el periodo del TLCAN es de más de 3 mil millones de dólares y en el frijol de 121 millones, nada mas de las importaciones desde Estados Unidos.

— Las exportaciones a México, reportadas por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) contrastan con la asignación de cupos de importación de la Secretaria de Economía de México. En el caso del maíz la asignación al 31.12.2003 fue de total asignado: 3, 773,319 toneladas (Secretaría de Economía) ósea 2.3 millones de toneladas menos de lo

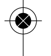




que registro EE.UU. En el caso del frijol existe una diferencia de 11,602 toneladas entre las estadísticas de ambos países.

Finalmente si tomamos en cuenta la suma de los cuatro cultivos de granos básicos (maíz, arroz, trigo y frijol) se percibe la magnitud del proceso señalado, ya que en el periodo 85-93 el volumen total importado fue de 30.7 millones de toneladas, incrementándose en la vigencia del TLCAN a 68.5 millones de toneladas, es decir un crecimiento de 37.8 millones de toneladas. (Secretaría de Economía).

Una revisión jurídica estratégica del tratado nos obliga a mencionar algunos preceptos específicos dignos de registrarse: El artículo 102 señala seis objetivos del TLCAN y que lejanamente se han cumplido pues si bien ha habido eliminación gradual de obstáculos al comercio, promoción de condiciones de competencia leal, aumento en las oportunidades de inversión, mecanismo de administración del tratado y solución de controversias, más una protección de los derechos de propiedad intelectual, elementos todos que México ha facilitado, pero que las contrapartes no han propiciado reciprocidad alguna, pues la cooperación trilateral regional y multilateral en caminada a ampliar y mejorar los beneficios equivalentes a los miembros de tal instrumento comercial, es decir, los objetivos, lejanamente se han cumplido asimétricamente, pues fuera del Plan Mérida, centrado en la seguridad de Estados Unidos, en cuanto a la prosperidad no ha habido mayor contraprestación congruente a la condición de socios comerciales equivalentes.



El capítulo 10 por su parte, especialmente el artículo 1003, establece una limitante de efectos estratégicos, para la industria nacional, pues impide que las compras de gobierno, sean utilizadas como instrumento de fomento y apoyo a las empresas nacionales, limitante que impide el desarrollo de una política industrial centrada en el mercado interno.

Otra consecuencia negativa señalado en el anexo 702.3 es el referido a la prohibición expresa para México y Canadá de formar parte de los acuerdos intergubernamentales de productos básicos, en donde por ejemplo el Convenio del Café esta negado a México y Canadá, pero permitido al principal importador del producto, Estados Unidos.

III. Visión sectorial del interés nacional

El Petróleo

Este recurso estratégico en el mundo global ha significado para México, una vertiente compleja y de muy discutible política pública. Pese, al aumento de las reservas de hidrocarburo, que el país experimento en la década de los Ochenta, contradiciendo la historia de la década de los 40 a 70, en donde el recurso petrolero se utilizó como pa-



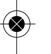
lanca de un desarrollo industrial, moderadamente exitoso, pues se creció a tasas superiores al 6% anual, se cambio a un modelo exportador de crudo sin procesar.

En efecto, a partir de la gestión de Miguel de la Madrid, dicha estrategia, vario en nuevos contextos de política internacional, plasmada fundamentalmente, en el Consenso de Washington. Se planteó bajo tales principios, el desmantelamiento de todo el sector industrial, tanto público como privado, pasándose de la sustitución de importaciones, a una estrategia exportadora que llega hasta nuestros días, bajo un esquema maquilador sin crecimiento, ni de la economía ni de los empleos. (Witker, 2012).

En el aspecto petrolero y de hidrocarburo, esta política se reflejó al impulso del TLCAN, en hacer de México un proveedor de crudos baratos para las refinerías estadounidenses, a las cuales se les compra los petroquímicos y gasolinas que anteriormente en su gran mayoría producía la industria mexicana.

PEMEX una de las empresas más importante del mundo, se dedicó a la producción exclusiva de crudo, recurriendo a la vía del contratismo privado sin conexión alguna con las innovaciones tecnológicas del petróleo, abandonando al Instituto Mexicano del Petróleo a su suerte.

Sin visión de futuro hoy México, es exportador exclusivo de comoditis y uno de los mayores importadores de gasolina precisamente de las refinerías texanas estadounidenses (Witker, 2012).



En efecto, si el TLCAN tuviera alguna relación con el interés nacional de México y hubiera comprensión del vecino del norte, para apoyar y desarrollar a México, podría convenir en que México exportara temporalmente el crudo suficiente para ser refinado con contratos de maquila, en las refinerías texanas, a través de un contrato de servicios al respecto; se lograría así una gasolina a precios altamente convenientes, con lo cual, se plasmaría una verdadera y simétrica integración sectorial, en beneficio de ambos socios comerciales. Este mecanismo está contemplado en la legislación aduanera mexicana y en los propios capítulos del TLCAN.

Sin este mecanismo, en la actualidad México vende el crudo de exportación a Estados Unidos al precio calculado para los ingresos presupuestarios anuales, inferiores al precio internacional del crudo, y compra la gasolina obtenida del mismo crudo, a precios internacionales, quedando en evidencia que el TLCAN es absolutamente en este aspecto, contrario al interés nacional mexicano (Rojas Gutierrez, 2008).

Soberanía alimentaria

En este rubro y que tiene que ver con la dieta alimentaria de los mexicanos, los datos estadísticos son ampliamente desfavorables a México. Al inicio de la década de los 90 México importaba menos de 10 mil millones de dólares en grano especialmente el maíz amarillo y otros cupos de granos complementarios a la producción nacional. A 20 años de TLCAN, México importa 30 mil millones de toneladas en





granos siendo algunos productos paradigmáticos de la tremenda dependencia alimentaria que hoy experimenta nuestro país. Somos importadores netos de arroz, soya, trigo, frijol, por señalar algunos y en los cuales el arroz es el grano, que habiendo sido productor del 90% del consumo aparente, en la década de los 80, hoy día importamos el 90% quedando solo un 10% como un mudo recuerdo de una historia que lamentablemente se repite en otros sectores (Carne de cerdo, avícolas, etc.).

Como es de suponer, el TLCAN transformó el campo mexicano de productor de alimentos, en importador de productos agrícolas subsidiados, con lo cual la migración campo-ciudad, que gradualmente caracterizaba al país, se transformó en migración hacia el vecino del norte, lo que implico que en vez de exportar productos nos transformamos en exportador de mano de obra (Schwentesius Rindermann & Gómez Cruza, 2005).

Como es observable aquí en este sector el interés nacional y la identidad mexicana se ha perdido en estos 20 años de asimetrías y desigualdades internacionales derivadas del TLCAN.

La innovación tecnológica y los acuerdos de equivalencia



Con fecha 17 de Agosto del 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación acuerdos por los cuales se reconoce equivalencia de estándares y reglamentos técnicos extranjeros (estadounidenses y canadienses) relacionados con las normas: NOM-001-SCFI-1993, NOM-019-SCFI-1998, y NOM-016-SCFI-1993, referido a productos eléctricos, electrónicos y procesamiento de datos (Witker & Márquez, 2011).

Esta unilateral decisión de Política Económica, implica diseñar un sesgo importador total a la Economía Nacional, omitiendo toda posibilidad de estimular y fomentar el aparato productivo interno, estrategia que todos los países utilizan para, precisamente, colocar sus producciones exportables en los mercados internacionales.

En efecto, la normalización como un instrumento permanente de innovaciones productivas, es una actividad que compromete a toda la sociedad, pues los productos nacionales constituyen un factor de identidad nacional y ningún país, por pequeño que sea, renuncia a su mínima autonomía productiva, tecnológica y científica en el mundo competitivo de los mercados globales actuales.

La política industrial de México desde hace cinco décadas, e incluso antes, en que se desarrollara la actual plataforma exportadora, puso especial énfasis en la normalización y procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos mexicanos, con la perspectiva de vincularse a los esquemas internacionales de normalización y evaluación, relacionándose a nivel multilateral con las principales organizaciones impulsadas fundamentalmente por el sistema de Naciones Unidas.

Los esquemas de normalización son expresiones de la política industrial y productiva de un país, que no puede separase por afanes importado-



res, de la economía nacional y de las diversas vertientes que la conforman. Recuérdese que son normas de productos, que especifican y precisan las características de estos, características que pueden incluir, diseño, tamaño, peso, inocuidad, comportamiento energético y ambiental, inter-operatividad, material en que está fabricado, incluso procesos y métodos de producción, todo lo cual responde al grado de desarrollo e innovaciones productivas de que goza un país determinado. Como dice la Asociación Brasileña de Normas Técnicas, "la normatividad es la carta de presentación de la producción brasileña y la forma como se inserta Brasil en el escenario Mundial".

En cuanto a las reglamentaciones técnicas, responden a intereses superiores de derecho público, destinados a proteger la seguridad y salud de las personas, salud y vida de los animales, protección del consumidor, protección del medio ambiente, y prevención de prácticas que induzcan a error, elementos todos que han ido armonizándose con los esfuerzos de la OMC, y el propio Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, tales bienes protegidos, no pueden ser entregados a instituciones privadas de Estados Unidos y Canadá, por muy respetables que sean, pues se pone en peligro y riesgo intereses propios de la soberanía y el derecho público de cada país (Witker & Márquez, 2011).

Es interesante destacar que países como Brasil, Chile, España y los bloques político-económicos, como la Unión Europea, asignan a las organizaciones nacionales de normalización un papel predominante en sus economías, como entidades ágiles para responder con eficacia a las demandas del mercado y de la sociedad comprometida con el desarrollo sostenible de esos países en lo económico, social y ambiental.

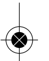
En efecto, actualmente un organismo de normalización cuenta con 162 miembros, por lo que se puede estimar que casi la totalidad de la comunidad internacional, busca legítimamente armonizar sus esquemas de normalización a partir de reglas técnicas reconocidas multilateralmente, emanadas de la propia ISO (Organización Internacional de Normalización), la Comisión Electrónica Internacional (CEI), el *Codex Alimentarius*, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, etc., además , se debe destacar que los países toman las reglas técnicas emanadas de esos organismos y las adecuan a sus procesos técnicos, y ni siquiera en los países de la Unión Europea, cuyo avanzado proceso de integración es evidente, se utiliza la vertiente de la equivalencia, puesto que ningún país somete a sus estructuras productivas, tecnológicas y ambientales a las de otro país, ya que al hacerlo implica subordinar sus políticas y mercados industriales, que responden a esquemas de planeación científico y tecnológico, ambientales y de desarrollo, a los dictados de países diferentes. Por ello, no es extraño que las exportaciones estadounidenses a la Unión Europea, deban cumplir a su vez los requisitos que establece dicho mercado, sin poder esgrimir equivalencia alguna.

Con esta perspectiva, la Organización Mundial de Comercio (OMC), que es el Código mercantil que reúne a más de 150 países, expide en la Ronda

Uruguay, y los Acuerdos finales de Marrakech en 1995, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que reconoce expresamente la autonomía y soberanía de cada país para que, en función de sus necesidades y realidades económico-sociales, establezca sus esquemas de normalización y reglamentos técnicos pertinentes, con la condición de que no se utilicen como barreras no arancelarias que impidan el libre flujo de mercancías de un territorio aduanero a otro (Witker, 2011).

Este Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, es el que debe regir nuestro esquema de normalización y reglamentaciones técnicas, y no esquemas de equivalencia emanados de autoridades administrativas con dudosa competencia para emitirlos. No soslayamos que la equivalencia, que si bien se insinúan en el Capítulo IX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), carece de toda legalidad a la luz tanto de la regulación de la propia OMC, del contenido del TLCAN y de la legislación nacional interna.

Finalmente, cabe destacar que al afán de facilitar las importaciones que evidentemente persiguen estos acuerdos, deja paradojamente al margen a la producción nacional exportable, pues reiteramos, las instituciones mexicanas de normalización, evaluación y de conformidad, no tienen reconocimiento alguno en Canadá y Estados Unidos, no obstante, haber suscrito 12 tratados de Libre Comercio y exportar a más de 40 países y proclamar en el discurso a México como una plataforma exportadora privilegiada.



Como es posible percibir la llamada plataforma exportadora es inconsistente con estos acuerdos de equivalencia, puesto que la industria nacional y especialmente, las pequeñas y medianas empresas, no están relacionadas con la normalización productiva que viene a ser un factor estratégico en la actualidad para los mercados extranjeros. La política de normalización como dijimos anteriormente compromete a la sociedad pues las normas promueven la calidad de productos y servicios, la confiabilidad de los mismos, la eficiencia, la protección ecológica y ambiental y el intercambio de tecnologías.

Cuatro errores conceptuales o dispráxis evidenciamos en estos unilaterales acuerdos de equivalencia:

— Los Estados Unidos de América y Canadá no otorgan reciprocidad a las normas oficiales mexicanas ni a sus reglamentos técnicos.

— Confunden conceptualmente a los estándares que en el Derecho Estadounidense y Canadiense son convenciones de derecho privado no vinculantes a terceros ,con los reglamentos técnicos que son normativas de derecho público y, en consecuencia obligatorias, y que su inobservancia incorpora riesgos a los consumidores y usuarios de productos y servicios importados de estos países.

— Los estándares y reglamentos técnicos de estos países se aplican internamente en los respectivos territorios, de tal suerte que un daño eventual a los con-



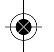


sumidores mexicanos no pueden ser reclamado dicho daño por esta clara limitante que la norma oficial mexicana establece como responsabilidad del importador de dichos productos.

— Finalmente y no menos importante, está el principio de no discriminación que México debe observar, pues este tratamiento de equivalencia debería extenderlo al resto de los 12 tratados de Libre Comercio que a la fecha ha suscrito (Witker, 2011).

Esta asimilación mecánica de la normalización del TLCAN evidencia y fomenta la dependencia tecnológica al igual que la alimenticia vista precedentemente, se suma a ella la aplicación del llamado Libro Azul estadounidense al valor de los automóviles usados, que la aduana mexicana utiliza al amparo de dicho tratado, en abierta violación al Acuerdo de valoración de las Mercancías de la OMC y de la propia ley aduanera vigente. Así el interés nacional y fiscal se subordina una vez más a interés extranjeros.

La dispráxis en esta materia exhibe connotaciones tremendamente desventajosas para el país, pues deja a las empresas productivas nacionales desprotegidas totalmente de la competencia de productos y servicios extranjeros en el mercado interno; desistimula la investigación y desarrollo base de las innovaciones productivas que todos los países fomentan a través de sus Universidades e Institutos de investigación y finalmente , deja a los consumidores en total indefensión, pues los daños y perjuicios que, eventualmente se produzcan, por el uso de estos productos normatizados externamente, sin recurso alguno para reclamar la reparación del daño respectivo.



IV. Consideraciones finales.

Las líneas precedentes evidencian que el TLCAN en estos 20 años ha vulnerado el interés nacional mexicano, en diversos ámbitos de la economía y sociedad.

El modelo exportador-maquilador no ha impactado a las cadenas productivas de valor y las ha desintegrado en favor de insumos y componentes de origen extranjero. Sin política industrial, el aumento de las exportaciones no se ha reflejado en nuevas industrias y empleos, pese a que el PIB exhibe un 63% integrado por el comercio exterior. Por esto, la tasa de crecimiento anual en estos 20 años ha sido solo de un 2% promedio, igual o similar a la tasa de crecimiento demográfico lo que implica que el TLCAN ha obrado en contra del interés nacional.

En el ámbito de las innovaciones tecnológicas, para el vector industrial los acuerdos de equivalencia normativa (nulificacion de las normas oficiales mexicanas NOM) aplicada por la Secretaria de Economía en el contexto del capítulo octavo del TLCAN, condena al país, a una dependencia extranjera tecnológica,






desalentando no solo la inversión privada en investigación y desarrollo (ID), sino a las instituciones de educación superior e institutos tecnológicos con lo cual se estimula la copia de norma y estándares extranjeros, alejados de las reales necesidades y capacidades nacionales. No aplicar ni fomentar la creación y desarrollo de productos diseñados por los emprendedores mexicanos es limitar el espíritu innovador empresarial y por ende frustrar y limitar el interés nacional al respecto. Con ello los emprendedores y los innovadores tan publicitados por el discurso oficial se vuelven letra muerta con las políticas erróneas del TLCAN.

V. Bibliografía

Castell, M. (2004). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura.* Buenos Aires: Siglo Ventiuno Editores.

Cordera Campos, R. (26 de Enero de 2014). A veinte años del TLCAN: De la adopción a la adaptación. *Correo del Sur, La Jornada Morelos* , págs. 6- 7.

De la Cruz Gallegos, J. L. (2012). Consolidación del Mercado Interno. En A. Oropeza García, *México 2012. La responsabilidad del porvenir* (pág. 377). México: IIJ-UNAM.



Gazol, A. (12 de Diciembre de 2013). Sobre las culpas del TLCAN. *Correo del Sur, La Jornada Morelos* , pág. 6.

Reyes Osorio, S. (2005). La policía agrícola de México bajo el TLCAN. En *La economía mexicana bajo el TLCAN: evaluación y alternativas* (pág. 301). México: UNAM.

Rojas Gutierrez, F. (2008). *¿Es la reforma energética factible?* . México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados.

Schwentesius Rindermann, R., & Gómez Cruza, M. A. (2005). *La economía mexicana bajo el TLCAN.* México: Universidad de Gusdalajara - Universidad Nacional Autónoma de México .

Secretaría de Economía. (s.f.). Obtenido de http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1294/MMAI_AE5.

Vega Canovas, G. (2010). El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. En *Amércia del Norte en el siglo XXI.* México: UNAM.

Witker, J. (2012). *Tesis desarrollada y explicada en distintas conferencias y ponencias universitarias* . UNAM.

_________ *Derecho del Comercio Exterior.* México: UNAM.

_________ (2014). *Indroducción al Derecho Económico.* México: UNAM.

_________ & Márquez, D. (2011). *Bases jurídico-económicas e internacionales para sustentar la ilegalidad de la equivalencia de normalización con Estados Unidos y Canadá. Documento de Trabajo No. 156*. UNAM.



*Rodolfo Cruz Miramontes**

El comercio de México y el TLCAN: 20 años de camino conjunto

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Qué esperábamos del TLCAN? III. ¿Qué se obtuvo al fin de las negociaciones? IV. Impresiones de la aplicación del Tratado durante su implementación. V. Sugerencias de cambios o tal vez resulte mejor, transitar por otros senderos. VI. Bibliografía.

I. Introducción

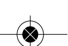
El tema central a considerar será el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) que acaba de festejar veinte años de existencia, hecho que por sí solo invita a reflexionar, a formular comentarios y señalamientos sobre su importancia y resultados; sin duda también añoranzas para quienes le dedicamos tiempo, entusiasmo y esperanzas.

Quince años se fijaron para que el TLCAN cumpliera su cometido y se conformara la Zona de Libre Comercio. Cabe recordar que fue al inicio de los años 90 cuando se tomó la decisión de lanzarse a la aventura de negociarlo, originalmente solamente con los Estados Unidos de América y luego se sumó Canadá, pues al tener ya uno similar con los Estados Unidos, era lógico que los tres países conformasen dicho territorio aduanero.

Procederé a realizar un recorrido que nos permita tener un panorama breve pero cabal dé todo el fenómeno mencionado y para ello he dividido mi estudio en los siguientes grandes rubros que abordaré aprovechando mí participación activa que se remonta a la génesis del Tratado y que continuó durante toda la negociación y posteriormente, hasta el día de hoy, en la práctica y análisis de su aplicación en diversas áreas del mismo.

* Profesor de Derecho Internacional Público, Derecho del Comercio Internacional y de Medios Alternativos de solución de controversias. Coordinador por la COECE del Sector Empresarial y de diversas mesas de negociación del TLCAN y de otros acuerdos comerciales internacionales.





Terminado lo anterior formularé algunos comentarios y opiniones sobre el futuro del Tratado.

Para ello he dividido mi charla en los siguientes grandes rubros que desarrollaré sobre temas y subtemas adecuados conforme lo exija su tratamiento.

Así tenemos los siguientes:

— ¿Qué esperábamos del TLCAN?
— ¿Qué se obtuvo al fin de las negociaciones?
— Impresiones de la aplicación del Tratado durante su implementación.
— Sugerencias de cambios o tal vez resulte mejor transitar por otros senderos.

Debo consignar de inicio que al concretarse la creación de una zona de libre comercio, objeto y fin del tratado hicimos un ejercicio similar por lo que aprovecharé lo que estime procedente por no haberse mejorado los aspectos comentados e incorporaré asimismo lo que resulte de utilidad para bien del presente estudio.

Ha corrido agua bajo el puente desde que entrara en vigor el Tratado el 1° de enero de 1994 y se han expresado opiniones y críticas desde luego numerosas, derivados de tal hecho de los cuales o al menos en parte, me ocuparé a continuación.

Iniciaré mis consideraciones desde un punto evidente.

II. ¿Qué esperábamos del TLCAN?

Planteamiento oficial

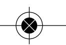
A principios del año de 1990 se percibió entre los sectores productivos del país, la posibilidad de que México negociase un tratado comercial con los Estados Unidos de América ante la necesidad urgente de enfrentar una situación interna complicada y resolver problemas de innegable relevancia, particularmente los relativos a la deuda externa, a la generación de empleos y a la prestación de innumerables servicios exigidos por una creciente población en pleno desarrollo.

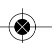
Asimismo resultaba impostergable la pertinencia de definir una posición nacional frente a la comunidad internacional por la presencia de grandes y profundos cambios en la dinámica general.[1]

Tomar una decisión de esta envergadura significó un proceso largo que se venía gestando en años anteriores y que culminó con el cambio de la

[1] En mi parecer existen en ambos campos situaciones serias que retaron a nuestro país desde finales de los ochenta. He mencionado ya algunos del primer grupo, añado en el segundo grupo entre otros los siguientes: la desaparición de la URSS, el fortalecimiento de la Europa Comunitaria y su deci-







posición tradicional observada por nuestro país, pues de una política proteccionista se pasó a una aperturista.

Será hasta principios del siglo XX cuando se asome tímidamente al mundo del comercio exterior debido fundamentalmente a que las guerras mundiales facilitaron el desarrollo de una planta industrial con excedentes exportables. Esto propició la conformación de planes y programas de apoyo a los productores domésticos, la creación de instituciones financieras especializadas para su promoción como fueron la Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y particularmente como maduración de lo anterior, un organismo mixto dedicado a cubrir un vasto espectro en el sector que fue desde la formulación de estudios técnicos y de mercado, formación de profesionales especializados en las materias, la capacitación de funcionarios aptos para dirigir el tráfico de mercancías y otras cosas más que concentró el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) al inicio de los setenta.[2]

Sin lugar a dudas esta fue la antesala, larga si se quiere, de nuestra adhesión al GATT en 1986. (Diario Oficial de la Federación, 1986) Desde entonces nuestro país marcó una clara política hacia el aperturismo con simpatías al neoliberalismo, ajustada a los cánones y principios del GATT y posteriormente a nuestra incorporación al mismo, y desde este momento hemos venido desarrollando una actividad febril en la celebración de tratados comerciales que solamente aminoró su velocidad por la marcada oposición del sector privado, para continuar por este camino de la forma en que se estaba actuando más no significó que dejáremos de hacerlo pues actualmente hemos concluido la llamada Alianza del Pacífico (ALPA. Diario Oficial de la Federación, 2014) con tres países con los que ya teníamos Tratados bilaterales y participamos en la negociación de otros acuerdos; destaco por su importancia y originalidad, sin lugar a dudas el *TransPacific Partnership* (TPP) que marcará definitivamente el desarrollo del Comercio Exterior. Nos hemos ocupado recientemente del mismo (Cruz Miramontes, 2013).

Los doce acuerdos actualmente en vigor están apegados al menos así debe ser, al principio elemental que conforma la esencia del comercio internacional, espina dorsal del GATT y de la OMC como es el *Principio de la Reciprocidad.*

Los creadores de ambos acuerdos subrayaron la trascendencia del mismo al no haberlo encerrado en precepto alguno más invocándolo en el Preámbulo de los textos fundatorios, lo que no es casual (OMC, 2003);[3] sin embargo,

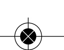
---

sión de crear la Unión Europea, la aparición en el escenario mundial de un grupo de países desmembrados del sistema soviético demandantes de capital y de inversiones directas, la consolidación del mercado asiático y surgimiento de países del área con vocación altamente exportadora. Véase Ars Iuris Núm. 27.

[2] *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1970.

[3] Recordemos el texto de ambos documentos cuyos párrafos terceros de sendos Preámbulos establecen en lo conducente lo siguiente: GATT: "Deseosos de contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados en obtener, en base de reciprocidad y de mutuas ventajas". OMC: "Deseos de contribuir al logro de estos objetivos mediante la celebración de acuerdos encaminados en obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas"



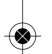


recientemente y en forma sorpresiva, el gobierno modificó su conducta apartándose del marco multilateral existente en ambas instituciones al haber desgravado unilateralmente y de forma gratuita, esto es, *sin reciprocidad*, los menguados aranceles que aún quedaban. (Diario Oficial de la Federación, 2008. Colín, 2009).[4]

La referencia anterior me resulta indispensable pues la revisión que estamos llevando a cabo no sería completa si no nos refiriésemos a los elementos de esencia del TLCAN y por ello a la incongruencia tan grave en que se ha incurrido que puede resultar fatal para los sectores productivos nacionales y para los inversionistas que se topen con un cambio imprevisto de las reglas de juego modificando así los elementos de juicio que lo decidieron a colocar sus capitales en una empresa nacional.

Retomando el hilo de las expectativas presentes al inicio de las negociaciones del TLCAN, nuestras autoridades nos informaron que los objetivos del acuerdo serían:

— Aumentar las exportaciones para estimular la inversión.
— Facilitar la transferencia de tecnología.
— Crear fuentes de empleo productivo



Para lograr lo anterior se consignó en un rubro que denominaron "Características Deseadas" las siguientes que en cierta forma constituyen también finalidades:

— La eliminación de aranceles y barreras no arancelarias.
— El acceso estable a largo plazo a los mercados de los países socios.
— El establecimiento de un mecanismo justo y objetivo de solución de controversias.[5]

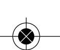
No debemos seguir adelante sin señalar un grave error cometido en la presentación que primeramente hiciera la SECOFI al sector privado y una pifia, digámosle así, que aparece también en dicho documento.

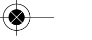
El serio error estriba en que se afirma que el tratado a negociar será compatible y seguirá lo establecido en los acuerdos comerciales existentes de las que México forma parte, lo que no es correcto ya que la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no previene la creación de Zonas de Libre Comercio como lo establece el GATT en su artículo XXIV. Por lo tanto existiendo en la prime-

[4] México como se ve, mantiene un importante proceso de apertura comercial llevado a extremos inconvenientes y contradictorios con las actitudes de otras economías emergentes: "Así mientras nuestro país acaba de poner en marcha un proceso de desgravación arancelaria… otros grandes emergentes como Brasil o la India, están aplicando medidas para no desproteger a sus mercados".

[5] Documentos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del 18 de julio de 1990 cuyos puntos fundamentales fueron reiterados en posteriores documentos de la misma dependencia a través de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio fechados en noviembre de 1990 y en septiembre de 1991.







ra de las organizaciones señaladas el Principio de Nación Más Favorecida (Art. 44), deberá repercutírsele a los miembros de la misma en forma inmediata e incondicional, todas las ventajas y beneficios que se otorgasen a Estados Unidos y a Canadá, lo que vino a provocarnos serios problemas pues efectivamente nos lo reclamaron y sólo pudimos salir airosos merced a negociaciones posteriores celebradas con los mismos (Cruz Miramontes, La Cláusula de Nación más favorecida y su adecuación al TLCAN en el marco de la ALADI, 1995).

Este problema tan incómodo se pudo haber evitado si en su oportunidad se hubiesen llevado a cabo las negociaciones pertinentes como me permití sugerir en el mes de agosto de 1990 a la misma autoridad responsable de las entonces futuras negociaciones (Cruz Miramontes, Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo Latinoamericano de Integración, 1991).

En cuanto a la señalada pifia consiste en que nuestras autoridades advierten en el mismo documento informativo al que aludimos, que el futuro tratado que se apegará al artículo XXIV "es comprehensivo", expresión copiada del idioma inglés tanto en su sentido como en su ortografía, lo que resulta lamentable y patético pues es un descuido constituyendo un barbarismo gramatical que atenta contra nuestro preciso y bello idioma ¿por qué no se dijo simplemente que era general, absoluto o universal en su contenido? (El pequeño Larousse ilustrado, 2005).

Visión del sector privado

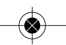
Hemos advertido que el sector privado estuvo presente desde inicios de 1990 en lo que vendría y se manifestó de distintas maneras pues por una parte ciertos sectores mayoritarios se opusieron al ver amenazadas todas las protecciones y apoyos que venían disfrutando; otros minoritarios, cuestionaron por razones ideológicas, la conveniencia de negociar dicho acuerdo y otros más apoyaron su celebración por ser empresas altamente competitivas quienes veían con beneplácito que pudiesen exportar libres de aranceles, sus productos a los mercados anunciados.

Para conocer sus puntos de vista se hizo una consulta conforme a una matriz elaborada entre la SECOFI y la COECE que provocó la preparación de 174 monografías que sirvieron para fincar formalmente la posición del sector.

El punto de partida lo constituyó el reconocimiento cabal de nuestra condición de país en desarrollo pues sin tenerlo hubiera sido fatal negociar acuerdo alguno con los Estados Unidos de Norteamérica.

Este hecho ya había sido admitido siempre y sin ninguna duda en todos los foros Internacionales empezando por el GATT pero no quisimos dejar de insistir en él pues la experiencia nos ha mostrado hasta la saciedad que es mejor



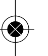


dejar constancia clara y firme de nuestros derechos y no suponer que está entendido tácitamente por los negociadores. Así lo hemos expresado ante los medios como tanto a través de documentos formales (Cruz Miramontes, México debe negociar el TLC como país en desarrollo, 1991).

Partiendo de esta realidad me resultaba más lógico negociar sectorialmente conforme el grado de competitividad alcanzada en cada sector nacional en vez de hacerlo en forma general y menos total como lo hicimos. Esta opción sectorial la sugerí oportunamente tan pronto se hizo pública la intención de celebrar el Tratado a principio de los 90 (Cruz Miramontes, La relación comercial entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, 1990).

Andadas las negociaciones y ante el rumor de que los tres gobiernos intentarían cerrarlas en la reunión ministerial a celebrarse en Dallas, Texas los primeros meses de 1992, la CONCAMIN formuló un resumen general del sector entregado al C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial en la Ciudad de Washington D.C. por mi conducto y poco después, el 25 de febrero del mismo año, se presentó un documento completo con las posiciones particulares de sus agremiados (Cruz Miramontes, El TLCAN controversias, soluciones y otros temas conexos, 2004).

Sería tarea muy laboriosa pero habrá que emprenderla alguna vez, revisar cada una de las monografías sectoriales y así precisar si los resultados esperados fueron alcanzados.



La COECE son las siglas de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior, entidad sin personalidad jurídica creada por el sector privado para organizarse y servir como foro institucional único frente a las autoridades.

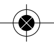
Su función fue muy útil y respetable, habiendo llamado la atención de la OMC quien la incorporó para considerarla entre las sugerencias y servicios que se pueden formular a los particulares de los países en desarrollo como una forma legítima de participar en las negociaciones comerciales con sus autoridades (WTO).

Con ánimo de presentar muy brevemente lo que el sector privado esperaba del TLCAN podíamos sintéticamente encerrarlo de esta manera:

— Acceder a los mercados de ambos países socios de la mejor manera posible acorde con sus condiciones particulares.
— Recibir del Gobierno Mexicano el mayor apoyo y protección pertinentes por el periodo máximo que fuere necesario.
— Contar asimismo con el auxilio y estímulo gubernamental para mejorar su competitividad mediante la capacitación en todas las áreas.
— Recibir créditos y apoyos financieros competitivos sobre todo en el aspecto fiscal, similar al que disfrutan sus competidores.
— Lograr de las autoridades mayor eficiencia en sus tareas públicas que facilitase las gestiones que deben de llevarse a cabo y que se efectuasen a la brevedad posible.







— Igualar los precios de los energéticos.
— Mejorar la infraestructura en vías de transporte, almacenaje, importación de maquinaria, etc.

Se buscó y de alguna forma se logró que todos los sectores productivos del país participasen legitimando así el proceso negociador.

El Gobierno Mexicano resolvió que todos los sectores económicos fueren objeto del TLCAN, *lo que a mi ver fue un gran error en lo que se refiere al campo.*

El tema agrícola siempre ha sido considerado de alta sensibilidad para México, tal como se advirtió en el Protocolo de Adhesión de México al GATT en 1986.

Baste recordar que textualmente se estableció en dicho documento que: "Las partes contratantes reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales…"[6]

III. ¿Qué se obtuvo al fin de las negociaciones?

Los textos nos muestran los resultados de las negociaciones conformados en 22 capítulos y los correspondientes anexos, reservas, excepciones, apéndices y acuerdos paralelos así como en ciertos documentos exhibidos por las autoridades de los tres países.[7]

Debido al largo proceso de vigencia del tratado, la puesta en marcha de lo acordado exhibió fallas, deficiencias, aciertos y otros pormenores.

La complejidad del acuerdo es muy grande pues se rebasaron los límites ordinarios de este tipo de acuerdos lo que no correspondió a lo que originalmente se planteó por las autoridades Me atrevería a decir que en cierta forma viene a ser una especie de mini OMC pues contiene prácticamente los mismos temas que dicho acuerdo multilateral.

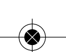
Así se obtuvo un acuerdo muy ambicioso, amplio y cabal que cubre todas las actividades que giran en torno al comercio regional. Sin embargo, a la postre ha resultado que se apegó más a los intereses de los norteamericanos que a los nuestros, lo que no es de extrañar.

Nuestras autoridades se encargaron al final de las negociaciones de difundir los logros más relevantes que a su juicio se habían obtenido en nuestro beneficio tales como:

[6] *El proceso de adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, Gabinete de Comercio Exterior, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1986.

[7] ACUERDO BILATERAL DE COMERCIO ENTRE MEXICO Y ESTDOS UNIDOS- PRESENTACION DEL SR. JAIME SERRA Consejo Coordinador Empresarial, Julio 18, 1990 al que ya nos hemos referido. Tengamos presente que las negociaciones se encarrilaron sobre seis temas troncales y 19 subtemas. Los primeros fueron: acceso a mercado, reglas de comercio, servicios, inversiones, propiedad intelectual y solución de controversias.



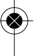


— Un plazo largo de 15 años para la desgravación arancelaria como una forma de compensar la situación desigual prevalente entre las Partes. Quienes estamos en esta mesa luchamos denodadamente porque se nos otorgase el trato de país en desarrollo. (Suplemento Comercio Exterior, 1991).
— La consolidación de la tasa 0% para las 4,100 fracciones arancelarias que disfrutaban de este beneficio arancelario al 1 julio de 1991.
— La conclusión del acuerdo bilateral textil.
— La incorporación del mecanismo mejorado del Capítulo XIX que existía en el FTA relativo a las prácticas desleales de comercio.
— La exclusión del TLCAN de temas muy sensibles como son los comprendidos en el Artículo 28 Constitucional.

Si bien estos fueron logros interesantes, poco o nada se dijo de las inquietudes que formulamos públicamente sobre algunas diferencias de carácter legal y que acentuaban la disparidad entre los tres países.

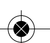
Enumeraré solamente algunas de ellas pues ya las he tratado en detalle en otras ocasiones, ellos son:

— La naturaleza jurídica del Tratado, pues para los Estados Unidos es simplemente un Acuerdo Ejecutivo y para nosotros constituye un Tratado Internacional. La diferencia no es ni semántica ni meramente académica ya que su jerarquía interna y sus efectos legales son distintos.



— Los Acuerdos Ejecutivos requieren de una aprobación del Congreso de conformidad con el mecanismo del Fast Track y una vez aprobado, un conjunto de reformas a las leyes que se afectarán por el mismo, lo que significa cabildeos, costos, desgastes y riesgos serios de modificación al texto del Acuerdo original. En cambio para nosotros constituye prácticamente una ley desde el momento en que el Tratado se promulga y se publica.
— Las diferencias en las competencias de los temas tratados pues para Estados Unidos y Canadá algunos son federales y otros locales. Por lo tanto, la fuerza obligatoria del Tratado es relativa y en algunos se corría el riesgo de que los Estados y las provincias ignorasen lo acordado internacionalmente alegando que no habían participado en su negociación, tal como por ejemplo sucede en el tema bancario o bien en cierto tipo de impuestos que se causan en Canadá que son diversos según las legislaciones locales.
— La diferencia radical en el tratamiento interno de los tres países a las inversiones foráneas pues México las había considerado como motor del desarrollo interno y las sujetaba a una serie de condicionantes que provocasen la creación de empleo, adquisición de tecnología de punta, de promoción de exportaciones, de capacitación laboral y en fin, las sujetaba a los llamados requisitos de desempeño. Ahora la situación ha cambiado radicalmente y dichos requisitos ya no es posible exigirlos (Art. 1106).
— La pérdida del carácter de beneficiarios del SGP al entrar en vigor el



TLCAN, pese a que algunas fracciones arancelarias en particular continuasen presentes frente a la posibilidad de que terceros países ajenos al TLCAN tuviesen una mejor posición.[8]

IV. Impresiones de la aplicación del Tratado durante su implementación

En ocasión de diversos aniversarios quinquenales se elaboraron y realizaron estudios y revisiones del comportamiento del mismo por especialistas y órganos de gobierno de los tres países con resultados diversos.

Aparentemente no fueron numerosos ni tampoco profundos en sus consideraciones pues poco se ha conocido de ellos o bien como es común, la difusión fue escaza.

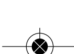
Algunas universidades y centros de estudio lo hicieron al cumplir cinco destacando también el H. Senado de la República en la obra que título, "Análisis de los efectos del tratado de libre comercio de América del norte en la Economía Mexicana; una visión sectorial a 5 años de distancia" (H. Senado de la Republica, 2000). Así como otros más que anoto en el pie de página correspondiente.

Igual revisado se hizo al fin de los siguientes 5 años como sucedió con la obra especializada que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llevó a la publicación de un libro con aportaciones de connotados especialistas en la materia. (Laycegui & Fernández de Castro, 2000).

El relato de todas las opiniones vertidas tendrá que hacerse pues evidentemente diferirán según las experiencias sufridas. Nosotros procederemos a formular brevemente las consideraciones más relevantes de lo que hemos percibido en estos años pasados.

Habiendo estado cerca del desarrollo de la aplicación del tratado en forma ininterrumpida tanto en gestiones ante las autoridades como en actividades profesionales y camarales así como a través de la cátedra universitaria, encontramos como primera decantación importante que existe un gran desconocimiento del Tratado pese a su mención constante en los medios.

[8] Por haber coincidido las negociaciones con las discusiones internas estadounidenses para prolongar el SGP y dado que nos encontrábamos reunidos en las afueras de la Cd. de Washington en Crystal City, consideramos pertinente algunos colegas, me refiero al Lic. Gilberto Vázquez Ahedo (+), Lic. Eduardo Alcaráz y el suscrito, intentar que se nos considerase como beneficiarios "temporales" del sistema indicado sujetándose a la desaparición de las fracciones arancelarias pertinentes con las desgravaciones del TLCAN, dándonos así una protección real. Por lo tanto preparamos un documento y concurrimos a la audiencia pública que se acordó celebrar a mediados de junio de 1992. No contamos con el apoyo oficial pues se consideró que no procedería nuestra petición y en verdad tampoco el sector privado se hizo presente con la excepción de 4 o 5 empresas que vieron con simpatía nuestra actitud.



Lo más grave de todo esto es que quienes deben conocerlo no realizan los esfuerzos para conseguirlo incluyendo los foros congresionales.[9]

La causa primordial de dicha ignorancia en mi opinión se debe a la falta de esfuerzos serios y continuados para hacer llegar el contenido del Tratado a quienes deben conocerlo.

Pongamos como ejemplo el hecho de que las universidades del país no tienen incorporados en sus estudios ordinarios a los textos de los tratados comerciales existentes ni menos materias referentes al marco multilateral del comercio a pesar de que es evidente que nuestro país ha cambiado de rumbo, no solamente en el comercio internacional sino en su política exterior.

Encontramos que en forma lenta algunas universidades han incorporado a sus programas cursos de licenciatura sobre comercio internacional o bien cursos de especialización en diplomados y maestrías pero salvo excepciones no constituyen materias obligatorias.

Al finalizar el proceso negociador se hizo evidente que la divulgación del Tratado era fundamental si queríamos realmente aprovecharlo. Con esta inquietud me permití sugerir a las más altas autoridades en la materia desarrollar todo un programa de acciones que partiesen de un proceso informativo estatal empezando con el propio gobernador de la entidad y con la participación de autoridades y particulares que conociesen cómo habían quedado los productos de su interés especial tanto en las importaciones como en las exportaciones y con base en ello, elaborar un programa local o inclusive regional por la similitud de situaciones que tuviese como propósitos tanto aprovechar las ventajas como precaverse de las amenazas posibles y así maximizar esfuerzos y resultados.

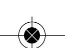
La idea era que cada ciudadano fuere sensibilizado y tuviese conciencia de lo qué significaba para él dicho TLCAN y no oír explicaciones magníficas pero que no le señalaban cuál podía ser el impacto del mismo en sus intereses personales. Pongamos como ejemplo a un criador de ganado de engorda para exportación que fundamentalmente le interesaría saber si podría vender sin aranceles su producto e importar medicinas veterinarias y demás implementos y en qué condiciones y no perder el tiempo escuchando cómo quedaron negociadas las autopartes.

Me inquietó que tanto los organismos de carácter privado como algunas dependencias oficiales se lanzaron a difundir el Tratado acorde con un programa llamado de las "Cien Ciudades" que solamente significó una presentación general compactada del Tratado y nada más.

La sugerencia en cuestión no pasó de ser escuchada ¡y calificada como muy interesante!

[9] Lo he intentado sin éxito como otras cosas más tal como sucede con el "loquito de la banqueta" que saluda al que pasa y no le hacen caso.





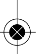


Igual resultado obtuve con la pretensión que expuse ante algunas universidades para que se incluyese como materia obligatoria al comercio exterior y al TLCAN en particular sino además para que se impartiese un curso optativo de formación de panelistas para que atendiesen debidamente y con alto grado de profesionalismo a los casos que se fuesen a ventilar conforme los mecanismos de solución de diferencias tanto de la OMC como de los acuerdos comerciales.

Hasta ahora no hay programas cabales sino solamente acciones particulares. No se ha logrado que el Gobierno elabore programas de acción que partiendo de las inquietudes expresadas por los ciudadanos, atiendan todos y cada uno de los renglones que fueron subrayados en las monografías de referencia al inicio de las negociaciones y que dichos programas de fomento a la producción para el comercio exterior, provoquen una congruencia entre las diversas dependencias y no suceda lo que con frecuencia acontece en donde una secretaría de Estado tiene un programa determinado que nada tiene que ver o inclusive contradice al de otra dependencia cercana.

Entre esta situación general derivada de la aplicación del Tratado encontramos una problemática prevalente en nuestro país que no ha sido atendida debidamente que se ubica bajo el rubro de "temas de rezago" y constituye una deuda creciente que el sector público debe atender a la brevedad.

Iniciada la negociación fueron precisados algunos de estos puntos y así tenemos los siguientes:



— Carencia de infraestructura y sistemas deficientes en lo correspondiente al almacenamiento, carga y descarga en zonas industriales y puertos.
— Comunicaciones telefónicas precarias.
— Igualmente servicios postales y telegráficos fuera de época.
— Limitación en los capitales de riesgo.
— Financiamiento poco competitivo.
— Limitación en los insumos industriales.
— Tecnología atrasada.
— Mano de obra no competitiva, de ahí que fuese barata.
— Aduanas y sistema fiscal corrupto y deficiente. (Aguirre, 1991) (Aguirre, Excelencia en Puertos).

Poco se hizo y lo que es peor, algunos de estos temas se han agravado lo que provoca una mayor falta de competitividad.

Esta falta de acciones de manera adecuada y completa es más seria si nos referimos al campo. Quien fuera Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, Doctor Luís de la Calle opina con meridiana franqueza al respecto:

"La naturaleza de la negociación interna era inclusive más compleja que la externa".




— Para complementar la apertura comercial el gobierno se comprometía a un programa de apoyo a los campesinos…

— El gobierno se comprometía a cuantiosas inversiones en infraestructura rural e irrigación…

En gran medida el gobierno no cumplió con su parte…"

Estos compromisos incumplidos son fundamentales para que el TLCAN realmente sirva y mejore la condición del campo y de los campesinos pues como afirma el citado funcionario:

> "La apertura comercial a través del TLCAN no es, por supuesto, condición suficiente para que el campo mexicano se desarrolle…" (Calle, 2008).

Inclusive se habla ya de un rotundo fracaso del Acuerdo Nacional para el Campo (Chávez Maya, 2009).

A estas críticas se une la voz de un profundo conocedor del tema quien ha desempeñado cargos vinculados al campo como haber sido Subsecretario de Agricultura y Ganadería, Don Ernesto Enríquez Rubio quien sugiere diversas fórmulas para llevar a cabo las tareas pendientes. (Enríquez Rubio, 2008).

La esperanza que albergábamos como ya advertimos en que estos temas se atendieran, no se fincaba en una ilusión sino en el hecho de que supusimos que el acuerdo seguiría los pasos que fueron dados en la Europa Comunitaria al admitir a Miembros de menor desarrollo apoyándoles a través de programas especiales diseñados por el Comité de las Regiones y financiados con los Fondos Especiales creados para este efecto.[10]

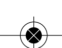
Se pensó que al conformarse un Tratado internacional derivado del propio texto del GATT, no sólo debería "…tener por objeto facilitar el comercio… y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes… sino… tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor…" como lo subraya y ratifica la OMC.

De esta manera se alcanzaría una condición similar a la obtenida por los miembros europeos de menor desarrollo como la República de Irlanda, el Reino de Grecia, el Reino de España y Portugal.

Sucedió lo contrario pues no se han resuelto estos focos de atraso y como ya advertimos se han incrementado por el aumento de la demanda como lo afirma Robert Pastor: "Si bien México como un todo se ha beneficiado del TLCAN, el libre comercio y el aumento de la inversión extranjera han

[10] La política regional de la UE tiene como objetivo el desarrollo de las regiones atrasadas y su reconversión a polos de industria o bien de agricultura tecnificada; pretendiendo así combatir el desempleo de larga duración y lograr la inserción profesional de los jóvenes para promover y fortalecer estructuras agrícolas y silvícolas.





deformado el desarrollo y exacerbado las desigualdades dentro de la Nación" (Pastor, 2004).

Ya nuestro autor citado nos había advertido de algunas fallas del TLCAN que han estado actuando como lastres para su debido aprovechamiento, colocando en un primer lugar al hecho de que "…el tratado no hacía mención de la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos del norte y esa brecha se ha ensanchado" (Pastor, 2004, pág. 110).

Podemos derivar de todo lo anterior que nuestras preocupaciones y reflexiones están sustentadas y son compartidas por analistas extranjeros.

Abordaré ahora muy brevemente el tema de la solución de controversias que constituye sin duda un gran logro que no se ha podido repetir en el Acuerdo con la Unión Europea (Cruz Miramontes, Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europa, 2013).

Se ha privilegiado a las consultas previas al inicio de un litigio como medio alternativo según aparece en los Artículos 2003, 2006, 1118 así como otros más del TLCAN siguiendo así el camino establecido en el Artículo XXII del GATT al considerar que una de las partes no cumple o lo hace de manera deficiente con el "Tratado Merced" a esta práctica se han diluido posibles conflictos que se hubiesen dado en un número interesante de cinco casos en los que México aparece como reclamante ante los Estados Unidos, 3 de dicho país contra el nuestro y 4 de Canadá contra los EUA. (Vega Cánovas, Winham, & Mayer, 2005)

El conocimiento de las causas posibles de conflicto puede surgir por la publicación de proyectos legislativos o de decretos que informen sobre su aplicación, actividad de difusión que resulta obligatoria al aplicarse los términos del Capítulo XVIII del TLCAN cuya constitucionalidad puede resultar dudosa pero que cumple con una función importante.

Otra fuente de información de estas actividades públicas que provoquen las consultas, estarán sin duda en los problemas de inversiones o de salvaguardas.

La utilización de los mecanismos de solución de diferencias establecidos en los Capítulos XI, XIX, y XX han sido relativamente frecuentes cuando las Partes los han estimado convenientes.[11]

Como era de esperarse, el más socorrido ha sido el Capítulo XIX merced al que se han propiciado soluciones jurídicas o bien arreglos surgidos durante la sustanciación del proceso arbitral.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que existen múltiples deficiencias que pueden ser mejoradas.

Las deficiencias mayores que nos preocupan por su trascendencia son las siguientes: sin pre juiciosos de las que ya hemos apuntado y que más adelante sugeriré.

[11] Ver la obra que ya hemos citado referente a los 10 años del TLCAN publicada por nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La del capítulo XIX estriba en que no se estableció elección de foros y esto propició que en el caso del *dumping* de la fructosa cuestionado por los estadounidenses se sustancias en dos procedimientos simultáneamente que tuvieron como causa la misma y como partes de hecho a las mismas, pues aunque si bien es cierto que ante la OMC comparecieron el Gobierno estadounidense y el de México, el primero defendió la postura de los productores y exportadores de fructosa a instancias de los mismos como expresamente se reconoció y el mexicano defendió la resolución antidumping dictada por la UPCI.

Esto es se manejaron ante dos instancias internacionales de la misma naturaleza un mismo caso, corriéndose el riesgo de que se hubiesen pronunciado resoluciones contradictorias.

Lo inexplicable es que en el Capítulo XX sí se establece la elección de foros y por analogía de razón, debió de haberse seguido este criterio pese a que no exista disposición expresa en el Capítulo XIX.

En cuanto al Capítulo XX tenemos que ha funcionado en la medida en que el gobierno estadounidense lo ha querido. Tres casos se han presentado y un cuarto ha quedado sin caminar pese a que nuestro país lo solicitó pidiendo la instalación del panel correspondiente.[12]

En todos ellos el demandado ha sido el Gobierno de Estados Unidos y en los tres resueltos, ha perdido habiendo triunfado nuestro país en dos de los tres atendidos.

Ha cumplido en dos de ellos y el tercero ha sido objeto de dilaciones y pretextos para no acatarlo, por lo que México en forma tardía y tibia, acaba de tomar represalias tal como está previsto en el propio TLCAN (DOF, Art. 2019, 2009).

El cuarto caso que no ha caminado se refiere a la reclamación que nuestro país enderezó contra Estados Unidos por su negativa reiterada para cumplir con lo previsto en el Anexo 703.2 del TLCAN negándose a recibir los sobrantes de azúcar alegando la existencia de las llamadas Cartas Paralelas. Seguramente ya no quiso sufrir otro fracaso como así hubiera sucedido.

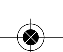
Desde el 17 de agosto del 2000 nuestro país formalmente hizo la petición de la conformación del Panel pero Estados Unidos se negó y según es de nuestro conocimiento, fue más lejos pues *instruyó al titular de la Sección Estadounidense del Secretariado para que no sugiriese panelista alguno.*[13]

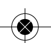
La piedra en el zapato lo constituye el mecanismo para designar al Presidente del Panel Arbitral consistente en que ante la rebeldía o imposibilidad de las Partes para designarlo, se deberá hacer un sorteo para que quien

[12] Aparentemente, durante el mes de marzo del 2008 nuestro país volvió a formular la citada petición, pero no prosperó.

[13] Esta información aparece en el expediente del caso promovido ante la OMC por Estados Unidos contra México por la imposición del IEPS a la fructuosa. El suscrito como asesor externo de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (CNIAA) ha tenido oportunidad de conocer de cerca el proceso.







resulte vencedor se encargue de nombrarlo, pero no se establece ninguna forma obligatoria de realizar el sorteo, por lo que si una de las Partes se rehúsa al mismo, como ha sucedido, el Panel no se constituye al no existir en primer término, quien lo presida.

Esta deficiencia en mi opinión no es casual pues si comparamos los mecanismos existentes en el TLCAN Capítulo XX con el del *Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC*, encontraremos una gran similitud por lo que sin duda los negociadores del primer acuerdo mencionado se inspiraron o tuvieron en consideración lo que se iba a establecer en la OMC e hicieron deliberadamente de lado la fórmula prevista en el mismo para que se constituya el órgano arbitral en la segunda petición sin importar que el demandado no esté de acuerdo, tal como está consignado en forma precisa en el Artículo 6.1 del *Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos* por los que se rige la solución de diferencias *(E.S.D.).*

La actitud estadounidense que estamos comentando resulta sumamente delicada pues puede condenar al sistema del Capítulo XX señalado a que ya no se utilice más en tanto no se quite del zapato la mencionada piedra. Así ha sucedido sin duda pues han transcurrido catorce años desde que pedimos el panel y no se ha ventilado posteriormente ningún otro asunto.

Por lo que corresponde al mecanismo de solución de controversias del Capítulo XI más contradictoria con su compromiso de cumplir de buena fe con su compromiso y además éste es harina de otro costal, veamos por qué:

Requiriendo como ya se ha dicho varias veces, de inversiones extranjeras, nuestro país tuvo que poner un tapete rojo para que llegasen, lo que significó cambiar toda la legislación existente a la fecha de la negociación del Tratado, que se ajustase a la nueva forma de tratar dichos capitales.

El mecanismo de solución de diferencias establecido en la Sección B del Capítulo XI resulta singular pues se cubre al inversionista con un capelo protector que le asegura de casi cualquier acción gubernamental por más justificada que sea y que afecte sus rentas.

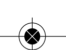
Le concede un derecho de acción para demandar directamente al Estado lo que rompe el principio tradicional existente en el Derecho Internacional Público de la mediatéz que existe entre la persona individual y la norma de dicho orden jurídico.

Trasgrede además otro principio, el de no discriminación pues esta facultad no la tiene el nacional para demandar a su propio gobierno, esto es se le excluye de esta capacidad de acción.

Adicionalmente y en el caso de México, se desconoce a la Cláusula Calvo, como lo precisaremos más adelante.

Algunos analistas consideran que este mecanismo es más generoso que otros similares que existen en varios organismos internacionales o que están en proyecto como en el caso de la OCDE o de la OMC conocido como MAI según nos lo informa el abogado Mathew Barrier. (Barrier, 2000).





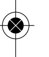
Esta desmedida protección atenta contra la facultad soberana de los estados para adoptar las acciones legales que considere propias para cumplir con sus funciones públicas y también contra el bolsillo de los ciudadanos pues de ahí salen los pagos por las indemnizaciones cuantiosas, todas ellas al perderse los litigios.

Con preocupación y alarma, una ONG bien conocida en los EUA denominada Public Citizen, elaboró un estudio sobre el particular llamando la atención sobre los diversos peligros e inconvenientes que ofrece el citado mecanismo del que me ocupé hace tiempo. (Cruz Miramontes, El ALCA: fundamentos jurídicos y su relación con otros acuerdos de comercio internacional, 2003)

Me inquietó percatarme que un número considerable de casos se derivan de la aplicación de normas estatales protectoras de la salud y del medio ambiente, pese a que diversos Artículos del TLCAN enfatizan que las mismas no se considerarán violatorias al acuerdo (Arts. 104, 903, 904 y 1114).

En aquél momento llegué a la conclusión de que el ALCA atraía la atención de los grandes consorcios transnacionales y a los inversionistas de gran envergadura es decir los que tienen una proyección continental, por las susodichas protecciones que reciben, preocupación compartida con los autores del citado estudio y viene muy a propósito lo que nos dice el abogado Barrier:

"Regional trade blocks rather than the may present a more realistic multilateral approach universal investment protection synergy" (Barrier, 2000)



Es sin duda alarmante que en un momento dado *los inversionistas lleguen a tener un gran poder en los Estados que frene las acciones legítimas de sus gobiernos amenazando con suplir el bien común por el lucro extranjero.*

Lo anterior provoca algunas otras reflexiones a las que me refiero enseguida.

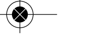
Ya he recalcado que el TLCAN es mucho más que un mero acuerdo comercial internacional que se ocupa únicamente de reglamentar el flujo "…esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios" de los tres países (Artículo XXIV párrafo 8 b del GATT-47).

Me he permitido calificarlo como una mini OMC según lo señalé desde la ponencia presentada con motivo de la revisión de las acciones para establecer el ASPAN. Me queda claro que constituye un proyecto de ampliación y profundización de diversos temas de interés particular al inicio de las negociaciones de los Estados Unidos de América y muy particularmente el de las inversiones.

Dicha preocupación coincide con las necesidades de México para recibirlas por lo cual se explica la apertura tan grande y la protección exagerada que se le da a las mismas.

Si revisamos la temática hasta ahora discutida en el seno de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) establecida el 23 de marzo del 2005, no encontraremos mayores temas de interés para nuestro país como pudieren ser el de la migración tanto en su regulación legal como en las medidas impropias y agresivas en contra de nuestros nacionales al erigir el muro de la ignominia así como tampoco se hace ninguna referencia al incumplimiento del Tratado o bien algunas de sus deficiencias que lo hacen nugatorio.





(Cruz Miramontes, Hacia un nuevo estadio del TLCAN:ASPAN, TLCAN PLUS o integración de mercados, 2007).

Por lo contrario solamente se enfatizan aquellos temas como la seguridad y otros de interés para nuestro vecino.

Esta inquietud ha sido reforzada y peor aún ampliada al revisar diversas opiniones que fueron vertidas por analistas especializados en el tema y sobre todo las de los estadounidenses.

El profesor Robert A. Pastor sostiene que el TLCAN:

> "…no fue sino el primer borrador de una constitución económica para América del Norte. Es un documento deliberadamente tenue, orientado sólo a desmantelar barreras al comercio y a la inversión." (Pastor, 2004, pág. 107).

Jeff Faux, fundador del *Economic Policy Institute* es más contundente y amplio desarrollando su tesis en el sentido de que el Tratado fue diseñado como un "marco para la futura administración de la economía continental en la que se ven limitados los poderes nacionales de los gobiernos elegidos… por lo que en realidad más que ser un acuerdo comercial lo es de inversión…" y así "el TLCAN es una constitución que sólo reconoce a un ciudadano: el inversionista corporativo multinacional", por ello queda claro que en el texto del TLCAN "los intereses estadounidenses predominan en el lenguaje del tratado" (Faux, 2004).

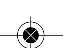
El mismo autor mencionado resalta la opinión que Jorge Castañeda expresara sobre el mismo objeto de estudio al sostener que "el TLCAN fue un acuerdo entre magnates y potentados: un acuerdo para los ricos y poderosos de Estados Unidos, México y Canadá" (Faux, 2004, pág. 99).

Este acuerdo cuyo eje formal es el comercio libre, parte de la visión "…de la mitología estadounidense (de que) el libre comercio es una especie de varita mágica que en forma automática y sin costos conduce a la prosperidad que a su vez, automáticamente conduce a la democracia que a su vez produce estabilidad y paz entre los países" nos afirma el profesor Clyde Prestowitz. (Prestowitz, 2004).

He sostenido reiteradamente en mis cursos universitarios sobre Comercio Internacional y el TLCAN que la razón principal a mi ver que tuvo México para animarse a negociarlo no fue propiamente el comercio en sí, sino la necesidad de atraer capital extranjero lo que nos permite comprender el giro de prácticamente 180 en nuestro sistema tradicional de tratamiento legal a las inversiones tal como se desprende de la lectura de las secciones A y B del Capítulo XI del Tratado (Cruz Miramontes, Las inversiones extranjeras en el TLCAN: diez años de experiencia, 2006).

Esta reflexión se fortalece con la opinión del analista Basil Hargrove quien afirma lo siguiente: "Estas medidas indican otra vez que el principal objetivo del TLCAN era facilitar y asentar un proceso de desregulación y de mercantilización y no sólo permitir un incremento del comercio bilateral en bienes y





servicios." (Hufbauer, 2006. Vega Cánovas, Winham, & Mayer, 2005, págs. 91-93. Laycegui & Fernández de Castro, 2000, pág. 225).

El conocimiento exacto del contenido de los juicios arbitrales sustanciados hasta ahora merece ser objeto de un cuidadoso análisis que no es fácil pues se han manejado con exceso de secrecía, si cabe enfatizarlo así, al grado que la Comisión de Libre Comercio del TLCAN tuvo que pronunciarse sobre el tema haciendo una interpretación auténtica el día 11 de julio del 2001, declarando que nada en el TLCAN impone un deber general de confidencialidad a las Partes ni tampoco impide a las mismas proveer el acceso público a los documentos. (Cruz Miramontes, Las inversiones extranjeras en el TLCAN: diez años de experiencia, 2006, pág. 242).

Pese a ello, persiste cierta resistencia para transparentar los casos. La importancia de las sumas reclamadas provoca sin duda esta tendencia.

Al año 2002 se manejaba un total de $4,834 millones de dólares que necesariamente se han incrementado.

La gran preocupación de los autores del estudio elaborado por *Public Citizen* expresan una realidad económica importante derivada de una debilidad jurídica al someterse los poderes públicos a los intereses particulares de un sector, arriando las velas de los principios jurídicos habituales para atraer las inversiones.

A estos autores que intervinieron en la preparación de la obra arriba mencionada, se vienen sumando constantemente otros y lo más notable es que ya se escuchan voces para promover cambios en el Capítulo XI. (Moyers, 2002) (Tacket, 2002).



El líder canadiense Hargrove ya citado formula una excitativa muy precisa en el sentido de que "los socios del TLCAN deberían actuar de inmediato para abolir los ofensivos mecanismos de resolución de controversias del Capítulo XI que son un insulto a la democracia y al imperio de la ley" (Kathleen, 2006).

A su vez, Jeff Faux considera que: "En los debates sobre un nuevo convenio, también se podría reconocer que la democracia es incompatible con el Capítulo XI y otras provisiones del TLCAN que socavan la autoridad del sector público local." (Faux, 2004, pág. 104)

Así las cosas queda claro que el TLCAN no es lo que pretende ser, sino algo más y que rebasa como hemos dicho, los parámetros previstos en el Artículo XXIV del GATT.

En confirmación de esta conclusión recordaré que en fechas cercanas, concretamente en septiembre del 2007 con motivo de la pasada reunión del ASPAN, algunos observadores mencionaron que el tema central del que se ocuparían, era precisamente el de la profundización del mecanismo integracionista y que requeriría de una fuerza armada única que se desarrollaría a través de una empresa de mercenarios denominada SY Colleman Corporation para operar el centro de vigilancia aérea de Veracruz. (Wood, 2007)

Algunas voces críticas se han elevado en los EUA ante la idea de conformar una supuesta Unión de América del Norte como son entre otros el Sr. Robert A. Pastor desde el 2001, autor de la obra ya citada; asimismo tenemos a





Laura Carlsen quien se pronunciara en el mismo tono en la reunión sobre el Programa de las Américas celebrado en Silver City Nuevo México.

Añadiría que más preocupante resulta el hecho de que en las condiciones actuales que estamos atravesando a partir de mediados del año pasado y de las medidas proteccionistas que se están tomando por los grandes países pese a sus declaraciones en contra, lo que está quedando sin tocarse es precisamente la parte no comercial del Tratado y en forma destacada el tema que venimos comentando y como alguien ha dicho, el TLCAN está perdiendo la "L" de su enunciado (Colín, 2009, pág. 3).

Estas abundantes reflexiones nos ayudarán a comprender mejor a nuestro Tratado y más que nada a ubicarlo en su justa dimensión.

El mayor punto de discordancia es el tema agrícola que en forma inexplicable como hemos señalado anteriormente, se incluyó, máxime cuando precisamente la OMC se iba a ocupar del mismo en un acuerdo especial como sucedió con el denominado Acuerdo de la Agricultura.

De la aplicación del Capítulo VII del TLCAN que se refiere al sector agrícola, poco se ha derivado para bien de México ya que en sólo 71 productos importados por EUA somos primeros proveedores y los problemas surgidos del mismo no han sido objeto de los mecanismos comprendidos en su texto para resolverlos así como tampoco para prevenirlos (Cruz Miramontes, La desgravación arancelaria de los productos agropecuarios conforme al TLCAN. Interpretación y aplicación de sus disposiciones, 2003).



Habrá que preguntarnos también en el mismo orden de ideas si los controles para monitorear y corregir en su caso los subsidios a la exportación han servido de algo pese a que en forma expresa el Artículo 705 en sus párrafos 4, 6 y 7 se ocupan de ello.

Esta situación es de evidente gravedad a la luz de la detención de las negociaciones de la Ronda Doha pomposamente autocalificada como del desarrollo en la que precisamente los subsidios agrícolas son la piedra que atora los engranes.

Bien dijo el economista Stiglitz, Premio Nobel del 2002 que el TLCAN no era realmente un Tratado de Libre Comercio pues se había permitido que Estados Unidos continuara otorgando subsidios a sus agricultores. (Stiglitz, 2003)

En efecto, los subsidios y subvenciones no sólo no se desmantelaron sino que años después de firmarse el Tratado se promulgó la nueva *Farm Bill* que contiene una extensa gama de los mismos cuya legitimidad y armonía con los acuerdos pertinentes de la OMC no se da.

Remacha esta impresión lo que nuevamente el profesor Jeff Faux establece en el sentido de que por un lado se acordaba entre las Partes desmantelar sus apoyos "Mientras el Congreso estadounidense incrementó los subsidios al maíz, al trigo, al ganado, a los lácteos y a otros productos exportados a México". (Faux, 2004, pág. 97).

La suspicacia que venimos manifestando relativa a la ilegitimidad de dichos apoyos, se deriva del análisis pormenorizado y abundante que se hicie-



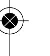

ra por la OMC a través del Grupo Especial que conoció de la queja de Brasil en contra de dichos apoyos estadounidenses en el caso del algodón prime que si bien es cierto se revisaron los existentes en la antigua *Farm Bill*, muchos de ellos se repitieron en la actual.

Hemos criticado constantemente que nuestro gobierno no haya externado inquietudes sobre el particular y que haya guardado silencio a las excitativas del Poder Legislativo para enderezar como lo han hecho Canadá y Brasil, querellas contra las exportaciones de maíz que se iniciaron a principios del 2008.

Cuando mucho manifestó que aparecería como tercero en la demanda de Brasil pero no en la de Canadá y ha guardado silencio profundo a la sugerencia reiterada de que inicie también de *motu proprio* su demanda que puede seguir perfectamente la línea de los dos demandantes señalados.

Nos preguntamos el porqué de tantas deficiencias y contradicciones y el porqué no caminamos cadenciosamente hacia objetivos comunes y claros como lo hemos hecho antes. Una respuesta posible puede ser que carecemos de una conciencia clara de qué es lo que queremos como nación, es decir que aparentemente carecemos de un proyecto de la misma fincado en un sentido nacional.

En épocas no muy lejanas un grupo de intelectuales, artistas, políticos y ciudadanos en las décadas de los años 20 y 30, nos ayudaron a abrir los ojos y comprendernos mejor a través de nuestra historia encontrándonos en ella.



Así pudimos andar con buenos resultados por algún tiempo pero faltó mucho para alcanzar todas las metas anheladas.

A nuestro pesar, los acontecimientos que se sucedieron tanto interna como externamente nos apartaron del camino y hemos, según me parece, perdido la brújula (Gonzalez, Ferrán, & Shiavon, 2009).[14]

Buscamos en otros modelos al nuestro en vez de indagar y precisar en qué nos hemos equivocado, aceptando nuestros errores pero también nuestros aciertos sin distingos de colores, para volver a encausarnos por el rumbo correcto en donde el interés general y la conveniencia para nuestro país sea el faro que nos guíe. De esta manera volveremos a tener un piso sólido sobre el que caminar con seguridad.

Desde luego que esto no significa en manera alguna que menospreciemos al entorno internacional, por lo contrario debemos aprovechar lo que nos brinde y así combinar la situación interna con los factores externos. Considero que inclusive en estos momentos críticos se nos brindan oportunidades interesantes.

Adicionalmente a tener acceso a los mercados mundiales en forma preferente, nos debe incentivar para mejorar nuestra situación interna acoplando nuestro desarrollo nacional a las nuevas formas que surgirán de la crisis.

[14] Ver en este orden, el estudio elaborado por González Guadalupe Martínez Ferrán y Shiavon Jorge A: "*México las Américas del Mundo*", auspiciado por el CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCENCIAS ECONOMICAS(CIDE) presentado el 2 de marzo del 2009 cuyas conclusiones son alarmantes, según aparece en el comentario formulado por la revista Proceso ,Núm. 1690 del 22 de marzo del 2009.






Se ha dicho que la globalización es inevitable pero no sus perversiones, lo que a la luz de lo que estamos comentando aunado a la situación presentada en la comunidad internacional a partir de mediados del 2008 resulta irrefutable.

En consecuencia de lo dicho deviene fundamental y urgente definir un proyecto de nación con directrices bien claras y fundadas tanto en nuestra tradición y raíces históricas como en una clara conciencia del entorno en que nos encontramos inmersos en su nivel continental así como Mundial, sopesando los factores económicos, sociales y culturales que están presentes en nuestro entorno.

Así podremos determinar cuáles son las necesidades que nos aquejan y por ende los satisfactores y remedios que debemos aplicar o bien obtener en nuestras negociaciones comerciales.

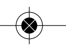
Esta urgencia en función del papel de México en la comunidad Internacional cada día se hace más presente y quienes se preocupan por el futuro del país lo reclaman, máxime cuando el espectro mundial se mueve y se proyectan o se acentúan nuevos actores como acontece con China. Así nos lo hace ver el embajador Mauricio De María y Campos: "Vivimos tiempos interesantes ¿y México que hará al respecto? China pudiera ser fuente de negocios y cooperación…¿o seguiremos concentrados solo en Estados Unidos y en el FMI? " (China el nuevo orden Económico Internacional, ¿y México?, 2009).

V. Sugerencias de cambios o tal vez resulte mejor transitar por otros senderos

Queda claro conforme mis reflexiones y comentarios que acorde con las definiciones anteriores el TLCAN, requiere un ajuste mayor, tal vez no de una apertura como se pretende que suceda con el Capítulo VII a lo que me he opuesto por diversas razones tal como lo he manifestado repetidamente y en forma destacada ante el H. Senado de la República.[15] Dijera que más bien debemos hacer un alto en el camino y antes de pensar en profundizar la integración, valorar seriamente si es conveniente para México y descartar cualquier otro argumento tal como sería lo "debido" desde un punto de vista doctrinario o que la forma de enderezar el barco sería a través del siguiente paso o sea la Unión Aduanera como ya se ha sugerido en repetidas ocasiones tanto en México como en los Estados Unidos (Randall, 2003. Weintraub, 1994).

Es a todas luces pertinente recordar que el Tratado refleja intereses recurrentes y algunos coincidentes de las tres partes del mismo pero que existen al mismo tiempo agendas propias de cada uno y éstas no son desde luego las mismas.

[15] Décima reunión del grupo de trabajo encargado de evaluar los impactos del TLCAN sobre el sector agropecuario, 9 de julio del 2008.



Por lo tanto resulta indispensable revisar y precisar primeramente las nuestras y luego, antes de pensar en continuar con el proceso integracionista, debemos de conocer a profundidad cuál es la posición de Canadá a este respecto pues evidentemente encontraremos puntos de convergencia o bien conoceremos cuáles son los de su agenda propia.

Mientras tanto debemos indudablemente de tomar algunas acciones concretas para mejorar y corregir lo consignado en el TLCAN a la luz de las experiencias tenidas desde 1994.

Los incumplimientos múltiples por parte de los Estados Unidos al Tratado en aquellos puntos que nos convienen así como la falta de programas de acción para remediar nuestras deficiencias que con claridad y precisión fueron señaladas por el sector privado como requisitos para que nos beneficiase el Tratado, deberán satisfacerse antes que nada.

Parece que vivimos en mundos separados pues un sector del Gobierno sigue caminando sólo en la primera de las direcciones señaladas desmantelando aranceles como lo acaba de hacer en forma gratuita el 24 de diciembre de 2008 o bien suavizando y flexibilizando las reglas de origen sin considerar los efectos internos de tales medidas que pueden lastimar seriamente la producción agrícola e industrial.

Tampoco estamos utilizando foros específicos para cumplir estos compromisos oficiales y llenar las lagunas existentes como es el caso del ASPAN que puede ser muy bien el foro adecuado para que se recojan las inquietudes manifestadas a lo largo de esta ponencia y una vez logrado lo anterior, entonces sí podríamos sentarnos a platicar sobre futuros caminos en conjunto.

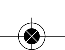
Hemos hecho poco en estos años y los incrementos de nuestras exportaciones tienen mucho de espejismo pues en ellas han estado incluidos los bienes producidos en las maquiladoras, así como productos de empresas bilaterales y desde luego el petróleo que se va sin valor agregado y lo readquirimos convertido en gasolina.

Dejando de lado lo anterior pero sin olvidarlo adicionalmente a nuestra sugerencia de sentarnos a reflexionar y a pensar qué debemos hacer en bien de México si realmente nos interesa, podíamos como ejercicio académico consignar algunas modificaciones de capítulos del TLCAN derivados de nuestra práctica profesional y de nuestros análisis académicos.

Empezaremos con el mecanismo de solución de diferencias que se considera es el propio por antonomasia del TLCAN, es decir el *Capítulo XX*. ´Así deberá:

a) Al Artículo 2005 modificársele el párrafo séptimo ya que el Artículo XXIII.2 del GATT 47 no contempla la formación de paneles por lo que una Parte no puede solicitar su integración.
b) Modificar el Artículo 2008 desde su título quitando la palabra "arbitral" y sustituyéndola por "de solución de controversias". Por ser la que refleja en realidad la naturaleza jurídica del mecanismo.







c) La lista de árbitros prevista en el Artículo 2009 deberá conformarse a la brevedad y si una Parte no sugiriese los que le corresponden, lo harán las otras Partes dentro de un periodo de 30 días posteriores a la fecha en que las otras o la otra Parte no hubiere formulado su propuesta.

d) El párrafo primero del Artículo 2010 deberá comprender los requisitos básicos de los panelistas del capítulo XIX que aparecen en el Anexo 1901.2 debiendo también mejorar su redacción.

e) El Artículo 2011 se deberá modificar básicamente el párrafo segundo en el inciso "b" a partir del punto y seguido debiendo decir a continuación de la palabra "periodo": "el representante de la Parte demandante procederá sin más trámite a designar al presidente en un lapso de cinco días que no sea ciudadano de dicha Parte o Partes".

Sufrimos ya la amarga experiencia de que al dejar en manos de los estados contendientes la nominación del presidente condenamos al tribunal a que nunca vea la luz tal como sucedió en el caso del panel "no nato" como lo idéntico del la azúcar cuya creación fue solicitada por el gobierno mexicano ante el incumplimiento del norteamericano del TLCAN en lo concerniente a Anexo 703.2, párrafo 13 y dicho gobierno se rehusó a cumplir con lo previsto en el párrafo segundo , b) y no se pudo seguir adelante provocando serios perjuicios económicos a México y condenando a muerte al mecanismo de solución de diferencias en comento.

Así pasó y ya no se ha presentado ningún nuevo caso ¿para qué si es tan fácil evitarlo como nos han mostrado los ilustres colegas norteamericanos?

En todo caso será cuando una Parte manifieste su interés de resolver su diferencia conforme a las disposiciones del citado artículo del GATT.

f) Entre los integrantes de la lista, las Partes preferirán en sus propuestas para integrar los paneles a quienes tengan experiencia arbitral debiendo modificarse en consecuencia lo conducente en el párrafo 2.C del Artículo 2011.

Pasaremos ahora al controvertido.

Capítulo XI

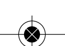
Y dejaremos al final al texto del más usual ósea al capítulo XIX.

Sección A.

La primera observación que nos merece de carácter general, es que adolece de falta de precisión y sus disposiciones quedan sujetas a la interpretación jurídica.

Esta vaguedad en los términos es muy inconveniente pues no da claridad ni certeza jurídica pero además presenta otro muy serio para México, consistente en que en caso de duda prevalecerá lógicamente la interpretación que favorezca al más poderoso.





Así, la sugerencia general es que se haga lo necesario para precisar las disposiciones que presenten estas características de vaguedad.

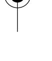
Hasta ahora solamente en una ocasión la Comisión de Libre Comercio se ha ocupado de formular una aclaración auténtica, referente a lo que debe entenderse por Trato Justo y Equitativo y Protección y Seguridad Plenas, sobre el Artículo 1105 párrafo primero, pues como se puede apreciar, su enunciado es demasiado abierto.

La opinión formulada por los tres secretarios o ministros encargados del comercio internacional de los tres países miembros del TLCAN, firmantes del documento exige también a mi ver una interpretación pues no nos sacó del atolladero.

En efecto, decir que la obligación contenida en el párrafo interpretado "no exige un nivel de trato adicional o superior al nivel mínimo de trato a extranjeros que estipula el "derecho consuetudinario internacional" (Cruz & Rabago) (Becerra, 2006) (Cruz Miramontes, El Tratado de Libre Comercio de América y las denominas "Cartas Paralelas", 2001), mas no precisa como podemos derivar en qué consiste su interpretación, es decir, qué es lo que nos dice el derecho consuetudinario y solamente cambia el punto a precisar.

Por lo tanto nos podemos formular diversas preguntas ¿qué es lo que estipula el *ius cogens*?, ¿se refiere a normas generales del derecho internacional o bien debemos entender a las específicas que existan si las hay, sobre inversiones?

O más aún ¿son acaso los criterios seguidos por los juzgadores en los casos litigiosos existentes en la materia?



Como se aprecia, el asunto exige precisiones y no ambigüedades. (Posada & Vega, 2005). Pueden resultar de gran utilidad a este propósito los criterios del Banco Mundial contenidos en *Guideline son the treatment of foreign investments* (*Investment Law Journal*, Fall, 1992, Washington D.C.), así también el documento: OCDE" *fair an equitable treatment estándar international investent law*" de fecha 4 de septiembre del 2004.

Una segunda apreciación de índole general consiste en que las excepciones a que se refiere el Artículo 1108 no se relacionan con las comprendidas en el GATT 47 ni tampoco con las que aparecerían poco después en el Acuerdo Sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio que forman parte de los Acuerdos Multilaterales de la OMC.

Si bien es cierto que el TLCAN es anterior al documento mencionado de la OCDE, bien pudo proveerlo como lo hizo en otros casos; así sucedió por ejemplo con el Artículo 1902.2 d) i).en donde advirtió que se aplicaría también en los "Acuerdos sucesores" como los califica.

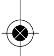
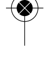
Pasaremos ahora a las sugerencias específicas:

— Al Artículo 1103. Al abrirse el Capítulo a inversionistas de una Parte que no lo sea del TLCAN, esto es a un tercero, nos surge la duda de si sus acciones estarán también reguladas en su totalidad por las normas del Capítulo XI o solamente aquellas expresamente mencionadas en diversos artículos del mismo.
  Será útil precisarlo.





— A los Artículos 1104 y 1105. En ambos preceptos se hace referencia al denominado Nivel de Trato en forma general y en el otro se califica de Nivel Mínimo de Trato sin especificar porqué se considera que existe una gradualidad en el trato ni tampoco señalar que el general comprende necesariamente al mínimo.
Esta falta de precisión y claridad es muy lamentable y se presta a múltiples confusiones.

— Al Artículo 1110. Al haber sido objeto el tema de las expropiaciones a que se refiere dicho precepto de consideraciones múltiples en los procedimientos contenciosos en que ha sido invocada, deberá hacerse una recopilación de opiniones y criterios para incorporar lo pertinente modificando el precepto en lo que resulte de utilidad.
De nuestra parte insistimos en que se suprima de dicho precepto la expresión: "…ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión (expropiación)", pues como hemos señalado, se viene aplicando o interpretando por los paneles ad hoc, en la forma en que los tribunales estadounidenses lo hacen, es decir, como "takings", según se califica, lo que abre el concepto de manera demasiado amplia en perjuicio del Estado receptor.


Sobre el mismo tema debemos consignar que en México existen disposiciones legales obligatorias sobre la expropiación que parten del Artículo 27 constitucional y que se desarrollan en la *Ley de Expropiación* de 25 de noviembre de 1936 (DOF, 1936) sin que se haya buscado armonizar las disposiciones del TLCAN con las nacionales provocándose en consecuencia irregularidades e inclusive contradicciones como sucede con el Artículo 19 de la Ley.
Deberá por lo tanto satisfacerse sin ninguna dilación esta deficiencia y hacer que se respete el mandato constitucional.

— Al Artículo 1113. Este precepto se refiere a la denegación de beneficios tal como nos indica su título y puede parecer no solamente extraño sino contradictorio con el espíritu y propósitos del Capítulo XI que consisten como ya sabemos, en atraer inversiones directas que son de particular importancia para nuestro país.
La razón aparente de su inclusión se debe al interés estadounidense de cerrar las puertas a terceros con quienes no tienen relaciones ni tampoco interés alguno para que acudan al mercado de capitales de Norteamérica.
Sin embargo, esta preocupación específica de los Estados Unidos nos lleva a preguntarnos ¿hasta dónde le conviene a Canadá y a México negarnos a admitir dichas inversiones?
En consecuencia, sugerimos que se haga una evaluación minuciosa y adecuada de este precepto. Una vez más insistimos en que se privilegie el interés de nuestro país.

— Al Artículo 1114. Resultando claro y preciso el propósito del precepto indicado como es asegurar que el Estado conserve incólumes sus facultades sobera-




nas para proteger el medio ambiente, tal parece que no se ha considerado así por los paneles del capítulo analizado cuando ha tenido oportunidad de conocer situaciones de esta naturaleza.

Canadá ha manifestado particular interés en que se precise el concepto de "calidad ambiental" para delimitar hasta dónde se pueden tomar medidas legales sin provocar reacciones contrarias de los inversionistas.

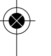
Es de lamentarse que no exista una respuesta de la Comisión de Libre Comercio y que solamente se le haya dicho al país en cuestión que se conformará un Grupo de Expertos que estudie el comportamiento del Capítulo XI y formule recomendaciones "cuando lo juzgue apropiado".

Indudablemente que llegó ya el momento de hacerlo a los 15 años de vigencia del TLCAN.

Pasaremos ahora a la Sección B.

Se ocupa como es sabido, del mecanismo arbitral de solución de controversias entre el inversionista y el Estado receptor.

La primera observación que formulamos es que el inversionista puede ser público o privado y resulta que a la hora de "subirse al ring" adquiere una posición de igualdad jurídica frente al Estado demandado, lo que no deja de constituir una anomalía jurídica (el Artículo 1115 "asegura trato igual entre inversionistas sean o no Partes o nacionales de las mismas".



¿Qué sugerimos?

— Al Artículo 1116. En los dos primeros párrafos se encierran sendas hipótesis para que el inversionista pueda someter al procedimiento de solución de diferencias, consistentes en:

a. La violación de una obligación y
b. La existencia de pérdidas o daños sufridos por el inversionista.

Esto nos indica claramente que los hechos enunciados y el nexo de causalidad presente al indicar que "en virtud" de la violación se han dado, lo que necesariamente deberán demostrarse.

Recalcamos lo anterior pues eventualmente se ha querido legitimar una reclamación indicando que bastará que el inversionista "considere" que pudiere existir la violación y el efecto negativo tal como lo previene el Artículo 2004 y está presunción se quiere aplicar cuando el inversionista sea una Parte u organismo público.

Esta pretensión tiene como origen el hecho de que el Capítulo XX se ocupa de divergencias entre Estados y el Capítulo XI eventualmente puede hacerlo cuando el inversionista como dijimos, sea una entidad pública o inclusive un Estado.

Hasta ahora que sepamos, no ha surgido formalmente caso alguno pero no estaría por demás anticiparse al problema consignando que el Artí-

culo 1116 se refiere a hechos consumados y no a suposiciones como sucedería de una consideración de que pueda darse la violación o el daño. Deberá por ende precisarse este requisito.

— Al Artículo 1118. El precepto es muy breve, encierra la obligación de las Partes de que intenten la solución de la diferencia a través de las consultas y de la negociación.
La redacción del Artículo no es puntual pues nos indica que las Partes contendientes "podrán" lo que nos lleva a considerar que solamente constituye una opción o invitación, mas no un compromiso obligatorio.
Considerando que dicho precepto enfáticamente establece de manera textual que "Las partes contendientes intentarán primero dirimir la controversia por vía de consulta o negociación", esto encierra a mi ver una condición obligatoria que deberá cumplirse para luego proceder a la controversia formal por lo que deberá cambiarse el verbo de poder *por deber*, salvando la incongruencia existente.

— Al Artículo 1119. Conforme al texto de este Artículo, el contendiente deberá notificar formalmente su intención de enderezar una reclamación vía el arbitraje con una antelación de 90 días, lo que queda claro, más no así sobre cuándo deberá iniciarse el procedimiento contencioso.
Puede suceder por ende que sólo se prevenga al receptor de dicha posibilidad o sea que todo quede en una amenaza al no continuar con el siguiente paso.
Considero que por congruencia y seguridad jurídicas debe consignarse también un término fatal para la presentación de la demanda so pena de que precluya su derecho de acción en caso de silencio.
Tengamos presente que el espíritu de la Sección B es dar seguridad y confianza a todos los involucrados, incluyendo al Estado receptor y que el mecanismo de la Sección B tiene implícitamente este propósito como se desprende del sin fin de requisitos y condiciones, para disuadir y evitar las reclamaciones, de ahí que nuestra propuesta vaya en este sentido y cerrar por consecuencia la opción que se abre al llevar a cabo la notificación de cuenta.

— Al Artículo 1131. Nuevamente nos topamos con el problema de la generalidad del precepto y la necesidad de interpretarlo.
Así tenemos que el primer párrafo se refiere al derecho aplicable y nos remite únicamente a dos fuentes que deberán considerar los panelistas eventuales que son:

- El TLCAN.
- El derecho internacional.

De esta manera, por arte de magia, un particular que sea inversionista, se convertirá en sujeto directo e inmediato del derecho internacional como si fuera un Estado.




Conforme pues al párrafo comentado el tribunal deberá acudir al "Derecho Internacional" para investigar que normas serán las aplicables.

Como es sabido, el Derecho Internacional es muy escueto en este apartado y en los casos en que ha sido necesario precisar los conceptos correspondientes, se ha batallado enormemente.

La única referencia precisa que se tiene para saber cuáles son las fuentes del mismo, se encuentra en el artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia por lo que nos preguntamos si éstas son a las que se refiere el Artículo 1131 comentado.

Existiendo a la fecha numerosos casos ventilados al amparo del Capítulo XI, consideramos que ha llegado el momento de decantar los criterios observados por los árbitros y establecer lo que sea pertinente para acotar el precepto modificándolo por lo tanto en lo que corresponda.

— Al Artículo 1136. Este precepto se ocupa de la ejecución del laudo cuando haya adquirido esta condición y el obligado no lo acate, por lo que el afectado podrá acudir para su cumplimiento forzoso al mecanismo de solución de controversias previsto en el Artículo 2208 del TLCAN o bien al que se encuentre previsto en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Convenio del CIADI
- Convención de Nueva York
- Convención Interamericana

Sin embargo, se previene expresamente en el párrafo sexto del artículo in comento que el afectado pueda acudir a uno y al otro, lo cual es verdaderamente incomprensible.

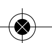
Sin mayores comentarios sugerimos simplemente que se establezca la elección forzosa de foros evitándose así la concurrencia de los mismos, máxime cuando no pueden las Partes utilizar las Reglas del CIADI pues sólo Estados Unidos lo ha firmado. ¿Por qué se incluyó? Sólo por capricho norteamericano.

Cierro esta parte dedicada al tema central del Capítulo XI, con una severa crítica al mecanismo comentado que ya adelantamos consistente en que es discriminatorio en perjuicio de los inversionistas nacionales pues ellos no pueden ser sujetos del derecho de acción contra el Estado receptor cuando éste sea su propio Estado (Artículo 1116.1).

Este menosprecio al nacional se da en los tres países y durante la negociación del TLCAN me opuse a esta actitud discriminatoria. Y muy particularmente en el caso de México por la violación que encierra a la Cláusula Calvo cuya esencia para nuestro propósito estriba en que: (El Nacional, 1992).

"Los extranjeros no deben tener más derechos que los que se conceden a los propios nacionales" (Gómez Robledo, 2002).



Mi oposición y razonamientos de porqué no deberían aceptarse dicha violación, no fue objeto de ninguna consideración.

Por último me ocuparé del Capítulo XIX.

Sugiero:

Considerar la reincorporación del original párrafo 4o. que existía al Artículo 1901 fruto de las negociaciones sobre el tema y que habiendo aparecido en la primera edición en español del Tratado, publicada en 1993 por la entonces Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaria de Economía, inexplicablemente desapareció del texto final aprobado por las Partes.

Dicho párrafo 4o. rezaba así:

> "Los asuntos para los cuales se disponga de manera específica, la revisión por medio del panel o comité conforme a este capítulo, no podrán someterse a ningún otro procedimiento de solución de controversias según este tratado."

Cualquier controversia como se establece específicamente en este capítulo para la revisión de un asunto mediante un panel o comité, se apegará a lo dispuesto al Capítulo XX" Disposiciones Institucionales y procedimientos para la solución de Controversias.[16]

Por razones desconocidas se hizo la mutilación del texto en cuestión y pese a las indagaciones personales realizadas inclusive con el asesor norteamericano jurídico en jefe para el Gobierno Mexicano, no he podido conocer la respuesta.

Un misterio más que añadir a los que se han dado en el TLCAN.

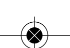
La primera parte del párrafo en cuestión me parece revelador pues pone en evidencia un criterio de los negociadores en cuanto a la eliminación de foros que aunque reducido el Capítulo XX cuyo artículo 2005 nos indica que existe la posibilidad de que las diferencias sujetas al mismo se puedan llevar indistintamente al foro del GAAT ahora OMC o bien manejarse ante un panel del TLCAN *en cuyo caso un foro automáticamente excluirá al otro***.**

Es de lamentarse que no se haya incluido esta precisión en los otros dos mecanismos pese a encerrar una aberración jurídica pues su ausencia ha dado pie a que se haya tramitado un caso concomitantemente ante ambos.[17]

[16] Tratado de Libre Comercio de América del Norte- SECOFI, impreso en los talleres Gráficos de la Nación- 2 tomos, pág. 303.No apareciendo fecha de publicación, según mis notas debió ser en el mes de agosto de 1993 pues lo utilicé en la preparación de mi ponencia **"***El Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio***"** presentada en el SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO "publicada en la memoria correspondiente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-1995.

[17] Caso sobre prácticas desleales (dumping) respecto de importaciones de JMAF originarias de los Estados Unidos de América. exp. MEX-USA-98-1904-01 y EXP.WT/DS132/2 october 1998.



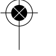


Resalto que el párrafo eliminado era perfectamente entendible y su existencia obedecía a una lógica jurídica y era perfectamente congruente con los demás sistemas de solución de controversias comprendidos en el Tratado.

Por su ausencia injustificada y por la evidencia de su necesidad, deberá modificarse el texto del Artículo 1901 e incorporarse dicho párrafo eliminado o en su lugar establecer en algún otro sitio del Capítulo la exclusión de foros tal como aparece en el párrafo 6 del Artículo 2005 invocado.

— El artículo 2004 presenta diversas deficiencias que habrán de ser corregidas. Señalo en seguida algunas de ellas

1.- El párrafo 1 contiene una obligación que las Partes asumen consistente en reemplazar .la revisión judicial interna de las resoluciones sobre prácticas desleales por la revisión que lleve a cabo un panel binacional.
Esto no es así pues en ningún momento los negociadores consideraron llevar a cabo tal renuncia, según desprendo de mis notas de bitácora levantada en el cuarto de a lado como Coordinador de las mesas correspondientes.
Confirma mi aseveración el propio texto del Articulo 1904 en diversos párrafos como sucede entre otros en el caso del párrafo 10.a), así también con el párrafo 11 al decirnos que: "Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la parte importadora, cuando una parte implicada solicite la instalación de un panel…".
O bien al leer el siguiente párrafo marcado con el número 12 al precisar que éste Artículo no se aplicara, "Como consecuencia directa de la Revisión Judicial de la Resolución Definitiva original.".
Como resulta evidente deberán corregirse éstas incongruencias pues sólo producen confusión.
Del asunto ya me he ocupado desde hace tiempo y he tratado de explicarme el porqué existe dicho error tal como aparece en mi libro *"El TLC. Controversias, soluciones y otros temas conexos."*[18]



2.- La crítica que hemos enderezado en contra de la falta de precisión de algunos conceptos, la enfocamos ahora sobre el párrafo 3o.del Articulo 1904 cuando previene que: "El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales del derecho… ".
Nos preguntamos ¿á cuales se refiere?¿A los prevalentes del derecho procesal, a las garantías constitucionales o a los derechos humanos o a otros?
Así también cuando se refiere a los que "un tribunal de la parte importadora aplicaría..." Sin precisar en mayor abundamiento que tipo de tribunales son a los que se refiere.

18 Editorial Porrúa, segunda edición, 2002, páginas 13 a 15 inclusive.





Es evidente que podemos suponer algunas respuestas a los cuestionamientos anteriores pero esto no brindará certeza jurídica lo que nos parece mal.
Por esto sugerimos que se precisen de la mejor forma posible siguiendo la pauta que precisamente nos marca el enunciado del párrafo 3o. Comentado y así ya no se dará pie a ninguna duda y los criterios atendibles quedarán firmes.

3.- Con anterioridad he señalado y ahora lo repito por ser el momento adecuado, la falta de precisión jurídica que también existe en la parte final del párrafo 4o. del comentado Articulo al sentenciar que si no se solicita la instalación del panel en el término legal: "…prescribirá el derecho de revisión por un panel….". En efecto cada aseveración comprende un error técnico jurídico ya que el no ejercicio de un derecho de acción procesal se denomina "preclusión" y no "prescripción" (Pallares, 1960. Servera & Casso, 1954).

4.- Siempre me pregunto cuál es la diferencia conceptual entre un panel y un comité ya que en el presente capitulo XIX, se contemplan ambos y aparentemente su funcionamiento es similar.
En efecto se distinguen:

- Los paneles consignados en los artículos 1903.1 y 1904.2.
- Los comités a que se refieren tanto el Anexo 1904.13 párrafo 1o. y el Art. 1905.2.

Hasta ahora no me ha sido posible encontrar diferencias de fondo entre ambos máximo cuando uno de ellos se ha utilizado en múltiples ocasiones, otro en pocas y los otros en ninguna según entiendo.
Alguna razón habrá para que los negociadores los distinguieran.

5.- Nos hemos referido anteriormente al Artículo 1905.2 que contienen referencias a los panelistas y a sus atributos (García Baldecasas, 1960).
En aras de una mayor claridad sugiero se modifique simplificándose, la redacción toda vez que las repeticiones que aparecen sobre todo en los primeros párrafos son ambiguas y oscuras.
Deberá así mismo estimarse que los candidatos enlistados conforme al párrafo 1° del Anexo, reúnen en principio todas y cada una de las cualidades requeridas, por lo que no podrán ser rechazados los panelistas sin que medie alguna causa justificada ya que por ahora hemos conocido las situaciones en que una PARTE consultada sobre la inclusión de un panelista a formar parte de un panel fue rechazada solamente por existir antipatía en su contra lo que constituye una arbitrariedad.

6.- Sobre el mismo tema tenemos que el párrafo 6o. contempla la posibilidad de que un panelista sea removido por violación al Código de Conducta "(ART.




1909), descansado la activación del proceso en la opinión que una parte tenga sobre un sujeto en particular más no cuando los interesados participantes en el caso de revisión lo perciban.

Esto lleva a que quien se sienta afectado tenga necesariamente que motivar a su gobierno para que éste si así lo estima, actué en consecuencia. No se escapa que dicha tarea no es fácil pues si la parte se decide y plantea el problema, se molestará quien lo propuso y de esta manera dicha revisión es muy difícil que marche. Nuestra experiencia directa así no lo ha mostrado.

Deberá pues modificarse dicho párrafo 6o. dando cabida a los directamente interesados para que sean ellos quienes planten su problema lo que se nos ocurre podrían hacer ante la propia *Comisión de Libre Comercio*, y entonces las Partes podrán intervenir.

Más sugerencias se podrán plantear pero estimo que los presentados reflejan puntos básicos para mejorar el Acuerdo y sus efectos futuros.

No será posible concluir el presente análisis sin mencionar que recientemente fueron recordados los 20 años de la entrada en vigor del TLCAN y por ello, de haber transitado por los senderos que fueron convenidos por los tres países miembros para establecer la zona de libre comercio conforme lo establece el Artículo XXIV del GATT 47.

Como toda obra del ser humano se han cometido errores, fallas pero también aciertos pero lo más importante es haber demostrado la posibilidad de trabajar conjuntamente tres países dispares y con desigualdades conocidas que no han sido superadas particularmente las económicas aplicando las recetas existentes en los acuerdos integracionistas de la Unión Europea para mejorar a sus miembros pero aún es posible lograrlo si hay voluntad.

Lamentablemente en la magna reunión del pasado 4 de febrero (2014) en que se reunieron los funcionarios, exfuncionarios y participantes de las negociaciones de 1991-93 del Tratado no aprovecharon el foro para revisar logros y ausencias en vez de sólo hacer remembranzas anecdóticas.

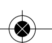
Tal vez ya pasó el momento de corregir mejorando el texto del TLC y cumplir puntualmente las obligaciones contraídas.

Jurídicamente a mi entender el tratado como tal ya cumplió su cometido consagrado expresamente en el Artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y comercio puntualizado en sus párrafos 1°, 4°, 5°.b, 7 y 8°.b.

El Artículo 101 y el Preámbulo del TLCAN lo precisa sin duda alguna.

Esta figura constituye junto con la Unión Aduanera, únicos casos de excepción a la aplicación del Artículo I, párrafo 1° del GATT y se sujeta al Acuerdo en el que expresamente se convino por las Partes en los términos que consideraron adecuados.

Dicho Acuerdo así denominado tiene la naturaleza jurídica de un Tratado Comercio y demás a los que se refieren la Convención de Viena del Derecho



de los tratados sin importar cual denominación tenga tal como lo precisa el Artículo 2° de la Convención citada.

Por ende se le aplican los principios y normas propias de las mismas, entre ellas las que consideran que su vida termina cuando cumple su objetivo.

Hablar de modificar sus preceptos no es estrictamente correcto como ya lo he manifestado en otras ocasiones.

Lo propio será negociar un tratado específico que tenga como propósito acordar las nuevas cláusulas u artículos que cambien el texto actual esto sería jurídicamente lo propio.

Tenemos ya a partir de 1994, otros tratados comerciales como es sabido y otros más en el asador.

Estamos en la puerta de concluir otro tratado de gran envergadura, de nueva generación como sucedió en su momento con el TLCAN.

El TPP es mucho más ambicioso y puede convertirse en un ejemplo a invitar substituyendo al foro multilateral de comercio que agoniza.

Las condiciones y el panorama de la comunidad internacional es distinta lógicamente al que prevalecía en 1990 cuando se trabajó al TLCAN.

La lista de temas a estimar no es corta y por una coincidencia de aniversario se cumplen 100 años de iniciada la Primera Guerra Mundial.

Entre otras cosas habrá que revisar ambos momentos de reacomodos pues considero que estamos presenciando uno nuevo. Han surgido muchos cambios de entonces a la fecha, entre otros el esquema multilateral en la materia del comercio internacional se ha modificado y quienes supuestamente fijaban los derroteros no están cumpliendo su tarea desde el 2001.

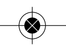
Emergen países con gran fuerza sobre todo en Asia y poca atención les prestamos. China se fortalece e indudablemente perturba a varios países occidentales, especialmente a nuestro vecino del norte.

Haberse ocupado desde hace unos años de participar en el TPP es señal clara de su preocupación buscando estorbar su expansión y las negociaciones comerciales que ha iniciado con la Unión Europea acreditan su propósito de no perder hegemonía. México debe participar en ellas como bien señaló la abogada Karla Hills quien funge como titular por los Estados Unidos de las negociaciones del TLCAN, en su visita a México hace pocos días coincidiendo con nuestra opinión manifestada oportunamente.[19]

Terminamos el presente análisis haciendo votos porque nuestras sugerencias, si no se quedan encerradas en este documento sino que trascienden en algo práctico y resulten de utilidad en beneficio de numerosos acuerdos comerciales que hemos negociado.

[19] Excélsior – Sección "Dinero", 5 de febrero del 2014, pp. 5 y 6.





VI. Bibliografía

Ars Iuris (27).

(3 de Junio de 1992). *El Nacional*.

Aguirre, M. N. *Excelencia en Puertos.* Centro de estudios Industriales.

Aguirre, M. N. (18 de Marzo de 1991). Frenar la competitividad de los rezagos industriales. *El Economista* .

Barrier, M. (2000). Regionalitazion the choice of a new millennium. *Currents , IX* (2), 29.

Becerra, M. (2006). *La recepción del Derecho Internacional en Derecho Interno.* México: IIJ-UNAM.

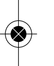
Calle, L. (2008). El campo mexicano antes y después del TLCAN, en crisis alimentaria ¿qué hacer para enfrentarla? *FORMA* , 21 y 29.

Chávez Maya, H. (27 de Abril de 2009). Fracaso el Acuerdo Nacional para el Campo. *El Financiero* , pág. 17.

China el nuevo orden Económico Internacional, ¿y México? (19 de Mayo de 2009). *El Financiero* , pág. 22.

Colín, M. (23 de Enero de 2009). Esquemas proteccionistas disfrazados, escudo económico ante la crisis. *El Financiero* , pág. 3A.

Cruz Miramontes, R. (2013). Acuerdo Transpacífico (TPP): una visión crítica. En A. Oropeza García, *El Acuerdo de Asociación Transpacifico (TPP): Bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico.* IIJ-UNAM.



_______ (2003). El ALCA: fundamentos jurídicos y su relación con otros acuerdos de comercio internacional. En A. Oropeza García, *ALCA un debate sobre la integración* (págs. 207-213).

_______ . (2004). *El TLCAN controversias, soluciones y otros temas conexos.* México: Porrúa.

_______ (2001). El Tratado de Libre Comercio de América y las denominas "Cartas Paralelas". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional , 1*.

_______ (1 de XII de 2007). Hacia un nuevo estadio del TLCAN:ASPAN, TLCAN PLUS o integración de mercados. *MERCADOS* .

_______ (1991). Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo Latinoaméricano de Integración. *Derecho Privado* (5).

_______ (1995). La Cláusula de Nación más favorecida y su adecuación al TLCAN en el marco de la ALADI. En *Un homenaje a Don César Sepulveda.* IIJ-UNAM.

_______ (2003). La desgravación arancelaria de los productos agropecuarios conforme al TLCAN. Interpretación y aplicación de sus disposiciones.

_______ (1990). *La relación comercial entre México y los Estados Unidos de Norteamérica* (Vol. Tomo III). México: El Foro.

_______ (2006). Las inversiones extranjeras en el TLCAN: diez años de experien-





cia. En N. (. González Martin, *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (pág. 239). México: IIJ-UNAM.

_______ (2013). *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europa.* D.F, México: IIJ-UNAM.

_______ (26 de Marzo de 1991). México debe negociar el TLC como país en desarrollo. *El Economista* .

Cruz, O., & Rabago, M. *Notes of interpretation of certain chapter 11 provition b.2.*

(1986). *Diario Oficial de la Federación.* México.

(2008). *Diario Oficial de la Federación.* México.

(2014). *Diario Oficial de la Federación.* México.

(1936). *DOF.* México.

(2009). *DOF, Art. 2019.* México.

El pequeño Larousse ilustrado. (2005).

Enríquez Rubio, E. (2008). Una política pública integral para el campo: una decisión diferida. *FORMA* (III).

Faux, J. (2004). Economía y democracia en la constitución del TLCAN. *Foreign Affairs , 4* (1), 11,113 y 114.

García Baldecasas, A. (1960). *Diccionario de Derecho Privado.* México: IIJ-UNAM.

Gómez Robledo, V. A. (2002). *Cláusula Calvo, Enciclopedia jurídica mexicana.* México: IIJ-UNAM.

Gonzalez, G., Ferrán, M., & Shiavon, J. A. (2009). *México las Américas del Mundo.* México: CIDE.

H. Senado de la Republica, L. L. (2000).

Hufbauer, G. C. (2006). En N. González Martin, *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (págs. 201-203). México: IIJ-UNAM.

Kathleen, L. M. (2006). *"The Negotiator" Basil "Buzz" Hargrove and de Havilland, Inc. .* EUA: Harvard Business School .

Laycegui, B., & Fernández de Castro, R. (2000). *¿Socios naturales?, Cinco años del TLCAN.* México: ITAM-Porrúa.

Moyers, B. (2002). Bill Moyers Report. *Global Economy* .

OMC. (2003). *Textos Jurídicos Oficiales.*

Pallares, E. (1960). *Diccionario de Derecho Procesal Civil.* México: Porrúa.

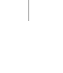
Pastor, R. (2004). La segunda década de América del Norte. *Foreign Affairs , 4* (1), 113.

Posada, A., & Vega, G. (2005). Protección a la inversión extranjera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En J. (. Witker, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evolución jurídica 10 años después, México* (pág. 127). IIJ-UNAM.

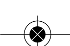
Prestowitz, C. (2004). Las otras WMD dirigidas a Estados Unidos. *Foreign Affairs , 4* (1), 46.

Randall, L. (2003). Hacia un mercado común legal en el hemisferio occidental. *Foreign Affairs , 2* (1), 84.

Servera, F., & Casso, I. (1954). *Diccionario de Derecho Privado.* México: Labor Barcelona.







Stiglitz, J. E. (2003). *Comercio justo para todos.* Planeta.

Suplemento Comercio Exterior. (28 de Marzo de 1991). *El Economista* .

Tacket, A. (2002). NAFTA Chapter Eleven and dispute resolution is US state sovereign immunity at risk? *John HopkinsJournal of American Politics* .

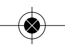
Vega Cánovas, G., Winham, G., & Mayer, F. (2005). *México, Estados Unidos y el Canadá: resolución de controversias en la era post TLCAN.* México: IIJ-UNAM.

Weintraub, S. (1994). *Matrimonio por conveniencia.* México: Diana.

Wood, P. (2007). *Toward a North American Union.* Obtenido de http://www.newswithviews.com/Wood/patrick18.htm

WTO. (s.f.). Obtenido de www.wto.org





*Juan Manuel Saldaña Pérez**

Los mecanismos de solución de diferencias en el TLCAN: dos décadas de implementación

..

SUMARIO: I. Introducción. II. Solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte (Capítulo XI). III. Revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias (Capítulo XIX). IV. Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (Capítulo XX). V. Bibliografía.

I. Introducción

En este documento se analizan los mecanismos de solución de controversias que comprende el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con los cuales se crean instituciones trilaterales de tipo muy innovador, así como procesos para evitar y solucionar las controversias entre las Partes, lo cual da mayor certidumbre a esta iniciativa económica.

Resulta importante mencionar que el TLCAN es el único acuerdo comercial ratificado por Estados Unidos que permite la revisión de las resoluciones *antidumping* emitidas por su autoridad investigadora, dándole a un panel binacional el carácter de un tribunal nacional.

A continuación se presenta un estudio jurídico detallado de los tres mecanismos; el primero, contenido en el Capítulo XI del tratado que se refiere a diferencias en materia de inversión; el segundo, contenido en el Capítulo XIX, relativo a prácticas desleales; y el tercero, contenido en el Capítulo XX, constituido como mecanismo marco, complementa a los dos primeros, atendiendo las diferencias entre Estados.

¨ Director del Seminario de Estudios sobre el Comercio Exterior de la Facultad de Derecho de la UNAM.





II. Solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte (Capítulo XI)

El artículo 1120 del TLCAN establece la posibilidad de dirimir diferencias en materia de inversiones mediante alguno de los siguientes mecanismos arbitrales:

— El Convenio del CIADI, siempre que tanto la Parte contendiente como la Parte inversionista, sean Estados Parte del mismo.

— Las Reglas del mecanismo complementario del CIADI, cuando la Parte contendiente o la Parte del inversionista, pero no ambas, sea Parte del Convenio del CIADI.

— Las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, *United Nations Commission on International Trade Law*).

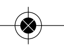
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI)

A instancias del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mejor conocido como el Banco Mundial, se han creado cuatro instituciones que persiguen objetivos comunes y que están estrechamente vinculados a éste. Dos de estas instituciones son "organismos especializados": la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Las otras dos, aunque no son "organismos especializados", coadyuvan estrechamente a la consecución de los propósitos del BIRF: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI) y la Agencia Multilateral de Garantía a la Inversión MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency)* es un organismo internacional autónomo, creado el 12 de abril de 1988, que tiene un mecanismo de seguro de inversiones por cuatro riesgos no comerciales (control de cambios, expropiación o medidas similares, contratos de compras gobierno, guerras y disturbios civiles) y otro de solución de controversias inversionista *vs* Estado).

Estas cinco instituciones en conjunto son conocidas como "Grupo Banco Mundial", las cuales tienen como fin común la lucha contra la pobreza y el mejoramiento del nivel de vida de las personas alrededor del mundo, no obstante, cada una de ellas tiene funciones diferentes para alcanzar dicho objetivo. (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, 1991).

El Grupo Banco Mundial promueve el flujo de inversiones entre sus miembros, principalmente de países desarrollados a países en desarrollo, a tra-





vés programas de financiamientos con fines productivos, destinados a los sectores público y privado, para la construcción de infraestructura industrial, educación, salud pública, bienestar social, modernización administrativa y desarrollo sustentable, entre otros, así como de mecanismos de solución de controversias que garanticen seguridad jurídica, imparcialidad y celeridad en la solución de disputas que se presenten entre los inversionistas extranjeros y el gobierno del país receptor de una inversión.

El CIADI (o bien ICSID, *International Centre for Settlment of Investment Disputes Between States and Foreign Investors*) fue creado en 1965 mediante el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (el Convenio), bajo los auspicios del BIRF, con la finalidad de resolver controversias entre un Estado miembro y un inversionista nacional de otro Estado miembro, a efecto de promover un ambiente de confianza mutua y por consiguiente, estimular el libre flujo de capital privado internacional hacia países en desarrollo, principalmente. Actualmente cuenta con más de 129 países miembros, entre los que destaca Estados Unidos. (Vives Chillida, 1998).

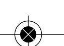
Aun cuando Canadá y México no han suscrito el Convenio, esta institución cobra importancia en virtud de que el artículo 1120 del Capítulo XIX del TLCAN establece que los conflictos relativos a inversiones que se susciten entre nacionales de un país miembro y el gobierno de otro país miembro del propio tratado podrán resolverse mediante arbitraje del CIADI, y si alguna de las Partes no fuera miembro del mismo, mediante las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI o a través de las Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

El CIADI tiene por objeto "facilitar la sumisión de las diferencias relativas a inversiones entre Estados contratantes y nacionales de otros Estados contratantes a una Comisión de Conciliación o a un Tribunal Arbitral, según el caso" (Convenio del CIADI, artículo 1).

La jurisdicción del Centro abarca los conflictos de naturaleza jurídica surgidos directamente de una inversión entre un Estado contratante del CIADI (o cualquier subdivisión política u organismo público de un Estado contratante acreditado ante el Centro por dicho Estado) y el "nacional" (personas jurídicas o naturales) de otro Estado contratante, cuando las partes hayan consentido por escrito someter al Centro la solución de la controversia sobre dicha inversión (Convenio del CIADI, artículo 25). De lo anterior se desprende que la jurisdicción del Centro se condiciona a los siguientes requisitos: consentimiento, sujeto y objeto.

Para someter a la jurisdicción del Centro la solución de alguna controversia de naturaleza jurídica, surgida directamente de alguna inversión, se requiere la existencia del consentimiento "escrito" de las partes al momento de que se presente el conflicto. En los casos de disputas en las que una parte sea una subdivisión política u organismo público de un Estado contratante, se requiere que dicho Estado haya manifestado su consentimiento en ese sentido al Centro, o que le haya notificado que no es necesario.





El artículo 25 de la Convención establece que el consentimiento al arbitraje implica una renuncia irrevocable a la inmunidad de jurisdicción, a efecto de someterse al arbitraje CIADI. En consecuencia, el Estado no podrá interponer una excepción de inmunidad soberana que pudiera impedir el arbitraje. La inmunidad soberana de los Estados comprende dos aspectos, la inmunidad de jurisdicción y la inmunidad de ejecución. (Saldaña Pérez, 2003).

En relación a la inmunidad de ejecución, los artículos 54.3 y 55 sujetan la ejecución del laudo CIADI a las leyes nacionales sobre inmunidad soberana. El tema de inmunidad soberana es delicado, ya que tiene un impacto importante en el arbitraje CIADI puesto que de poco le servirá un laudo favorable a un inversionista si no puede ejecutarlo coactivamente en contra de la voluntad del Estado huésped. (González de Cossío, 2004).

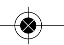
Es importante señalar que no por el hecho de que un país forme parte del Centro, automáticamente tendrá que resolver todas las controversias relativas a inversiones, existentes o futuras, de personas jurídicas o naturales de otros estados miembros, mediante los mecanismos de solución de controversias previstos por el propio Centro, pues el país receptor debe autorizar los casos en que procederá el arbitraje como mecanismo para solucionar una controversia respecto a determinada inversión. En el caso de que México suscribiera el Convenio, dicha autorización se emitiría mediante un acuerdo interinstitucional que se celebraría entre el Estado mexicano y el Centro.

Hay que recordar ahora que un acuerdo interinstitucional es "el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado" (Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 2).

En cuanto a los sujetos, solamente los Estados contratantes (o cualquier subdivisión política u organismo público de un Estado contratante acreditado ante el Centro por dicho Estado) y los inversionistas nacionales (personas jurídicas o naturales) de otro Estado contratante pueden resolver sus conflictos mediante los mecanismos de solución de controversias del Centro, por lo que la jurisdicción no comprende las disputas surgidas entre dos Estados contratantes, entre dos particulares, o entre un Estado contratante y un inversionista nacional del mismo Estado. Los casos de doble nacionalidad están excluidos, pues en ningún caso comprenderá a las personas que tengan la nacionalidad del Estado parte en la diferencia. El consentimiento de una subdivisión política u organismo público requerirá la autorización del Estado contratante, salvo que se notifique lo contrario. (Convenio CIADI, artículo 25).

Excepcionalmente, las partes pueden convenir que determinada "persona jurídica" nacional del Estado receptor se considere nacional de otro Estado contratante, si el control de la empresa lo tiene un nacional de ese otro Estado.





La jurisdicción del Centro abarca diferencias de naturaleza jurídica surgidas directamente de una inversión. El Convenio no señala lo que debe entenderse por "conflicto de naturaleza jurídica" ni por "inversión". Es claro que el propósito fue no definir dichos conceptos, de manera tal que la jurisdicción del CIADI fuera tan amplia como las partes lo convengan. En efecto, las partes pueden acordar sujetar a la jurisdicción del CIADI cualquier forma de inversión, tanto la tradicional (inversiones industriales, explotación de recursos naturales, turismo, etc.), como las de vanguardia (dividendos de acciones, contratos de servicios y de transferencia de tecnología, etc.).

El arbitraje del CIADI es opcional y excluyente. El consentimiento manifestado por las partes para someter una disputa al arbitraje del Centro, es excluyente de cualquier otro recurso administrativo o judicial. No obstante, las partes pueden acordar el agotamiento previo de los recursos internos, administrativos o judiciales, como requisito previo para la procedencia de su solicitud de arbitraje (Convenio del CIADI, artículo 26). Esto significa que un Estado contratante podría exigir como requisito para el arbitraje el agotamiento previo de recursos administrativos o judiciales, en cumplimiento de su legislación interna.

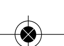
El CIADI cuenta con una lista de conciliadores y otra de árbitros, cada una de las cuales se integra con la designación de cuatro personas por cada Estado, nacionales o no del Estado, y por diez personas designadas por el presidente para cada lista, considerando la representación de los principales sistemas jurídicos del mundo. Los conciliadores y árbitros gozan de inmunidad frente a toda acción judicial respecto de sus actos en ejercicio de sus funciones, excepto cuando exista renuncia a la inmunidad por parte del Centro (Convenio del CIADI, artículos 13 y 21.a).

Respecto a la competencia del tribunal arbitral y la ley aplicable, una vez presentada y registrada la solicitud de inicio del procedimiento de arbitraje ante el Secretario General del CIADI, se constituye el tribunal de arbitraje en la sede del Centro (salvo acuerdo diferente), el cual se integra por un árbitro o por un número impar de árbitros nombrados conforme lo acuerden las partes. Si las partes no se ponen de acuerdo, el tribunal se constituye con tres árbitros, uno por cada parte y un tercero que será el Presidente, por acuerdo de las partes. Si el tribunal no se constituye en los 90 días siguientes a la solicitud, el Presidente nombrará el árbitro o los árbitros faltantes (Convenio del CIADI, artículos 37 y 38).

Como en todas las reglas arbitrales modernas, en el CIADI rige el principio de autonomía de la voluntad. Es decir, el tribunal decidirá la diferencia de acuerdo con las normas de derecho acordadas por las partes. A falta de acuerdo, aplicará la legislación del Estado parte en la disputa incluyendo sus normas de derecho internacional privado que sean aplicables. Mediante acuerdo de las partes, el tribunal puede resolver la diferencia *ex aequo et bono* (Convenio del CIADI, artículo 42).

Uno de los aspectos más interesantes del esquema CIADI es que, conforme al artículo 42, en la resolución de controversia el tribunal arbitral aplicará el derecho substantivo del Estado huésped, cotejándolo con el derecho internacional, por lo que puede suceder que el derecho local no se aplique o se vea desplazado, en caso de que





el tribunal arbitral llegue a la conclusión de que el mismo viola o no es conforme con el mínimo que exige el derecho internacional. En otras palabras, el derecho internacional puede resultar correctivo del derecho local. (González de Cossío, 2004).

Respecto al reconocimiento y ejecución del laudo CIADI, las decisiones del tribunal son obligatorias para todas las partes, se adoptan por mayoría de votos y no son objeto de apelación ni de cualquier otro recurso. El Estado contratante se obliga a reconocer el carácter vinculante de la decisión arbitral y hacerla ejecutar como si se tratara de una sentencia firme dictada por uno de sus tribunales (Convenio del CIADI, artículos 53 y 54).

El Convenio CIADI establece un método "directo" de ejecución de laudos arbitrales, puesto que al suscribir la Convención, los países miembros reconocen la validez y se comprometen a ejecutar en su territorio un laudo CIADI, para tal efecto deben indicar la autoridad judicial o administrativa responsable de su ejecución.

El Acuerdo Constitutivo del CIADI establece reglas claras respecto a otros aspectos no menos importantes, tales como: causas de nulidad de sentencias arbitrales, requisitos para ser miembro del tribunal, causas de recusación y constitución del tribunal, entre otros. Hasta la fecha, México no es parte del CIADI, por lo que sus controversias relativas a inversiones extranjeras de Canadá y los Estados Unidos, solamente podrán resolverse mediante las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI.

Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI

México es el Estado frente al cual se ha utilizado con mayor frecuencia el mecanismo complementario para acceder a la jurisdicción del CIADI, con fundamento en los artículos 1120 y 1122 del Convenio.

Con posterioridad a la creación del CIADI, el Secretario recibió múltiples cuestionamientos acerca de la posibilidad de que el mismo prestara sus servicios con respecto a controversias en las que figuraran Estados contratantes y nacionales de otros Estados que no fueran contratantes del Convenio CIADI y, por consiguiente, no tuvieran acceso a la jurisdicción CIADI.

El 27 de septiembre de 1978, el Consejo Administrativo del Centro adoptó el Reglamento del Mecanismo Complementario (RMC) y autorizó al Secretariado del Centro a administrar cierta categoría de procedimientos entre Estados y nacionales de otros Estados que están fuera del ámbito de aplicación del Convenio CIADI, estos son:

— Procedimiento de comprobación de hechos.
— Procedimientos de conciliación o arbitraje para arreglo de diferencias relativas a inversiones que surjan entre partes, una de las cuales no sea Estado contratante o nacional de un Estado contratante.





— controversias que no surja directamente de una inversión en las que al menos una parte sea un Estado Contratante o un nacional de un Estado contratante y que la transacción en cuestión no sea una transacción comercial ordinaria.

El RMC incluye un Reglamento principal que regula el Mecanismo Complementario y tres anexos: Reglamento de Comprobación de Hechos (Anexo A), Reglamento de Conciliación (Anexo B), y Reglamento de Arbitraje (Anexo C).

Cualquier acuerdo en donde se estipule el arbitraje del Mecanismo Complementario, respecto a diferencias existentes o futuras, requiere la aprobación del Secretario General. Cualquier Estado o nacional de un Estado, enviará al Secretariado una solicitud escrita, conjunta o por separado, a efecto de que la apruebe y en su caso, la inscriba en el Registro de Arbitraje.

El artículo 20 del Reglamento de Arbitraje establece que el tribunal arbitral, previa consulta a las partes y al Secretariado, determinará como lugar de arbitraje, solamente a un Estado parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras (Convención de Nueva York).

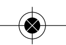
Es importante destacar que un procedimiento seguido de conformidad con el Mecanismo Complementario lleva aparejado una consecuencia legal de suma importancia: ninguna de las disposiciones del Convenio CIADI serán aplicables a los procedimientos arbitrales en cuestión, de conformidad con el artículo 3 del RMC. Por lo anterior, los procedimientos y laudos arbitrales no estarán aislados del derecho local y la ejecución del laudo estará regida por la ley del foro (la *lex arbitri*) incluidas las convenciones internacionales que resulten aplicables (González de Cossío, 2004).

En otras palabras, el Reglamento de Arbitraje establece el método tradicional o indirecto de ejecución de laudos arbitrales sujeto al derecho del país de ejecución, a la Convención de Nueva York y a los demás tratados internacionales aplicables. En mi personal opinión, el mecanismo de ejecución de los laudos extranjeros es una de las diferencias más importantes entre el Arbitraje del CIADI y el Arbitraje del Mecanismo Complementario, por lo siguiente:

— El Arbitraje del CIADI adopta un método "directo" de reconocimiento y ejecución de sentencias o laudos extranjeros. Conforme al artículo 53 del Convenio, las partes se comprometen a reconocer el carácter obligatorio de un laudo CIADI y a ejecutarlos dentro de su territorio como si se tratase de una sentencia firme dictada por sus tribunales, por lo que no podrá ser objeto de apelación ni de cualquier otro recurso.

— El Arbitraje del Mecanismo Complementario adopta un método "indirecto" de reconocimiento y ejecución de sentencias o laudos extranjeros, conforme a los artículos IV y V de la Convención de Nueva York, básicamente, donde se establecen causales de denegación de reconocimiento y ejecución de laudos o





sentencias extranjeras, de oficio y a solicitud de parte, que se pueden invocar ante la autoridad competente del país en que se pide el reconocimiento.

III. Revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias (Capítulo XIX)

Existen dos vías para impugnar las resoluciones en materia de *dumping* y de subvenciones emitidas por la autoridad investigadora mexicana: la interna, mediante el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de amparo, y la externa, ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de gobierno a gobierno, cuando las mercancías son originarias de países miembros, y/o ante un panel binacional del Capítulo XIX del TLCAN, si las mercancías son originarias de los Estados Unidos o Canadá. En este estudio solo me referiré a este último mecanismo.

El mecanismo de solución de diferencias del Capítulo XIX fue tomado casi en su integridad del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá de 1998 (ALCCEU), en cuyas negociaciones Canadá propuso la creación de normas comunes a ambos países, en materia de *dumping* y subvenciones; sin embargo, al no alcanzar un acuerdo ambas partes decidieron reemplazar la revisión judicial interna en la materia por la revisión de un mecanismo arbitral binacional, conformado por expertos nacionales de los Estados Unidos y el Canadá. (López Ayllón, 1997).

Este mecanismo se trasladó al capítulo XIX del TLCAN, el cual contiene dos mecanismos de solución de diferencias relativos a reformas legislativas y resoluciones definitivas, por *dumping* y subvenciones, entre los Estados Unidos de América, Canadá y México.

En la revisión de reformas legislativas, cualquier Parte puede solicitar que un panel binacional emita una opinión sobre si la reforma legislativa que otra Parte le aplique: a) no se apega al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (GATT), al Acuerdo *Antidumping* (AA), al Acuerdo sobre Subvenciones (ASMC) (sus antecesores el Código *Antidumping* y el Código de Subsidios) y al objeto y finalidad del TLCAN, o b) tiene la función y efecto de revocar una resolución de un panel y no se apega al GATT, al AA o al ASMC. Cabe destacar que desde la creación del TLCAN, ninguna de la Partes ha solicitado la instalación de un panel binacional de revisión de reformas legislativas.

Revisión de resoluciones definitivas

El panel es excluyente de la vía interna, de conformidad con los artículos 1904.1 y 1904.11 del tratado. Las Partes se comprometieron a reemplazar la revisión ju-





dicial interna de sus resoluciones definitivas de *dumping* o subvenciones por la revisión del panel binacional, y acordaron que sus resoluciones no podrán ser objeto de impugnación ante los tribunales nacionales de las Partes.

En México, tanto el panel binacional como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) son competentes para revisar una resolución definitiva en materia de cuotas compensatorias por *dumping* o subvención, emitida por la autoridad investigadora competente. Por ello resulta conveniente distinguir a los paneles binacionales del TFJFA. El primero es un órgano arbitral, en tanto que el segundo es un órgano materialmente jurisdiccional, por lo que tiene funciones y facultades distintas. El panel binacional no sustituye al TFJFA, sino que sustrae de su ámbito de competencia un caso determinado para revisarlo bajo un esquema propio (Uruchurtu Chavarín, 1997).

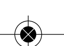
En México, a partir del caso de carne de bovino, la selección de un panel como medio de solución de diferencias por una de las partes interesadas, equívocamente se ha considerado "no atrayente", por lo que el hecho de que una de las partes interesadas opte por la vía de panel no obliga a las demás partes a seguir esta vía, aunque la vía de Panel es excluyente de la vía interna. De manera tal que en la práctica, unos importadores y exportadores (partes interesadas) pueden impugnar la resolución por la vía de panel y otros importadores y exportadores (partes interesadas) pueden impugnarla por la vía interna.

Está situación contraviene los principios de celeridad y seguridad jurídica que debe regir en los procedimientos arbitrales, pues puede darse el caso de que se emitan resoluciones no coincidentes y hasta contradictorias por un juez nacional y por el panel binacional, respecto a uno o varios puntos de controversia, con base en el mismo expediente administrativo, los mismos instrumentos jurídicos (AA, ASMC, LCE, RLCE), el mismo criterio de revisión y la misma resolución definitiva, por lo que considero que se debería regresar al criterio de acumulación o atracción de vía para todas las partes interesadas.

Solicitud de panel

Conforme a lo previsto en los artículos 1904.4 y 1904.5 del TLCAN, la solicitud deberá presentarse por una Parte (gobierno), ya sea a iniciativa propia o a petición de cualquier persona legitimada para impugnar la resolución por la vía interna. Sin embargo, conforme a las Reglas de Procedimiento (RPTLCAN), cualquier parte interesada (productores, exportadores o importadores partes en el procedimiento) pueden solicitar directamente el establecimiento del Panel (TLCAN, artículos 1904.5 y 1904.7, Ley de Comercio Exterior, artículo 51, RPTLCAN, regla 3).





En la práctica, todas las solicitudes de panel del Capítulo XIX se han formulado de manera directa por las partes interesadas ante el Secretariado, salvaguardando así su derecho de defensa; en el caso de urea, solamente los productores nacionales solicitaron la revisión de la resolución definitiva por un panel (DOF, 18 de octubre de 2002).

Integración del panel

El mecanismo de solución de diferencias previsto en el Capítulo XIX es de carácter bilateral, de manera tal que si una resolución definitiva emitida por México, respecto a productos originarios del Canadá y de los Estados Unidos, es impugnada por ambos países, se deberán integrar dos paneles binacionales.

El panel se integra por cinco panelistas, en su mayoría juristas de buena reputación, seleccionados de una lista de 25 nacionales de cada Parte (en total 75). Conforme al Anexo 1902.1 del TLCAN, la lista incluirá a personas que sean jueces o que lo hayan sido, sin embargo, los jueces mexicanos están impedidos para tal efecto en virtud del artículo 101 de la Constitución Política.

Para integrar un panel cada Parte selecciona a dos panelistas, por lo que se trata de un método de selección directa con derecho a cuatro recusaciones irrebatibles y secretas. En mi opinión, es erróneo el método de recusación sin causa, ya que en la práctica puede ser utilizado para eliminar a un panelista que simplemente no simpatiza a una Parte.

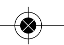
La actuación de los panelistas se rige por el "Código de Conducta", el cual establece que para ser panelista no basta con ser honesto, pues también es necesario parecerlo. El referido Código de Conducta tiene el carácter de "acuerdo interinstitucional", cuyo propósito es implementar el mecanismo de solución de diferencias previsto en el TLCAN, conforme a la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Competencia del panel

El panel es competente para revisar las resoluciones "definitivas" en materia de prácticas desleales emitidas por una autoridad competente de las Partes, y dictaminar con base en el expediente administrativo si cumplen con las disposiciones jurídicas del país importador consistentes en leyes, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales en que un tribunal nacional basaría la revisión de una resolución definitiva.

En la práctica, el panel binacional revisa una resolución definitiva emitida por México con base en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como en el Acuerdo *Antidumping* y el Acuerdo sobre Subvenciones, que





tienen el carácter de tratado internacional, los cuales se considera que forman parte de las disposiciones jurídicas de México. En cambio, si la resolución definitiva es emitida por la autoridad de los Estados Unidos, el panel revisa si dicha resolución cumple con su ley de implementación de la Ronda Uruguay y con su ley comercio exterior, sin considerar el texto del Acuerdo *Antidumping* ni del Acuerdo sobre Subvenciones. El texto de la referida ley de implementación es igual a la ley de comercio exterior norteamericana y ambos instrumentos son diferentes al texto de la Ronda Uruguay. Este hecho ha provocado al menos ocho litigios internacionales entre Estados Unidos y la Unión Europea, Japón y México, respecto al uso de la metodología de "*zeroing*" para calcular el margen de *dumping*.

De acuerdo con el artículo 1904.2 del TLCAN, sólo pueden impugnarse ante un panel las siguientes resoluciones definitivas sobre prácticas desleales, pues para efecto de la revisión ante el panel se consideran resoluciones "definitivas":

— La final que concluye el procedimiento de la investigación ordinaria por *dumping* o subvenciones.

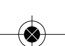
— La final que concluye el procedimiento de revisión anual de cuota compensatoria definitiva por *dumping* o subvenciones.

— La final que concluye el procedimiento de cobertura de producto, respecto a una investigación ordinaria por *dumping* o subvenciones.

La competencia del panel se restringe a las cuestiones planteadas por las partes. En el caso de productos planos de aceros recubiertos, algunas exportadoras alegaron la falta de competencia de ciertos funcionarios. La empresa *New Process* no lo planteó, por lo que el panel determinó que carecía de competencia para revisar una cuestión no planteada en la reclamación de esta empresa, aún cuando la misma cuestión se hubiera incluido en las reclamaciones de las demás exportadoras. Posteriormente, después de iniciada la revisión de la resolución de poliestireno, se adicionó un segundo párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo la facultad del panel para revisar de "oficio" la competencia de la autoridad investigadora. Posteriormente, se adicionó un tercer párrafo al artículo 238 del CFF, en el cual se estableció que los Paneles binacionales no podrán analizar de oficio la competencia de la autoridad.

Un panel binacional debe revisar una resolución definitiva de *dumping* y subvenciones emitida por México, con base en las siguientes disposiciones jurídicas, en la medida en que el TFJFA lo haría al revisar una resolución definitiva: leyes y Reglamentos, antecedentes legislativos, práctica administrativa, precedentes judiciales y tratados internacionales.





Criterio de revisión

El panel debe revisar si una resolución definitiva de una Parte actualiza alguno de los supuestos de ilegalidad señalados en el criterio de revisión aplicable a cada Parte, y emitir una resolución con base en el expediente administrativo, en el sentido de confirmar la resolución definitiva o devolverla a la autoridad que la emitió para que adopte una medida no incompatible con la propia resolución del Panel. En el caso de México, el criterio de revisión es el establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), antes 238 del CFF (basado en el expediente administrativo), y los principios generales de derecho. El panel debe revisar si la resolución definitiva emitida por la autoridad de México es ilegal, por actualizarse alguna de las siguientes causales:

— Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

— Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

— Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

— Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

— Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El orden lógico en el estudio de las causales de nulidad es el siguiente: se debe analizar en primer lugar la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución reclamada u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; si dicha causal resulta fundada, es suficiente para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, sin que deban estudiarse las siguientes. En cambio, si la misma resultara infundada, se debe entrar al estudio de la totalidad de los argumentos relativos a la omisión de requisitos formales y a vicios del procedimiento, aun cuando uno o más de esos argumentos resulten fundados; y solamente en el caso de que la totalidad de los argumentos antes precisados resultaran infundados, se entrará al estudio de las cuestiones de fondo.





Criterio de resolución

Una vez que el Panel ha revisado si la resolución definitiva actualiza alguno de los supuestos de ilegalidad previstos en el artículo 52 de la LFPCA, debe aplicar los "criterios de resolución", por lo que en virtud del artículo 1904.8 del TLCAN, sólo podrá emitir una resolución en el sentido de:

— Confirmar la resolución definitiva por no actualizarse alguna de las causales previstas en el artículo 51 de la LFPCA.

— Devolver la resolución definitiva a la autoridad emisora, a efecto de que adopte una medida no incompatible con su decisión, en el caso de que considere que dicha resolución viola alguno de los criterios previstos en el artículo 51 de la LFPCA.

Como órgano de control de legalidad, el TFJFA tiene, en ciertas hipótesis, la facultad de anular una resolución emitida por la autoridad investigadora, no así el panel binacional, que solamente podrá confirmarla o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión. (Thomas & Gutiérrez Bayllón, 1996).

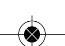
No obstante, en el caso placa de acero en hoja, el panel indebidamente determinó que el criterio de revisión contenido en el artículo 51, debe ser interpretado en relación con los artículos 237 y 239 (50 y 52 LFPCA), por lo que resolvió que la autoridad investigadora carecía de competencia e indebidamente declaró la nulidad de la resolución impugnada para efecto de que se emitiera una nueva resolución.

El TLCAN establece con toda claridad que el criterio de revisión es únicamente el previsto en artículo 51 (antes 238 CFF) y el "criterio de resolución" el señalado en el 1904.8, por lo que el panel se excedió ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción. México tenía el derecho de acudir al Procedimiento de Impugnación Extraordinaria (TLCAN, artículo 1904.13.a.iii y Anexo 1904) a efecto de que el Panel anulara su resolución o adoptara una medida no incompatible con la decisión del Comité, sin embargo, no ejerció su derecho y cumplió la resolución del panel.

Decisión final

Dentro de los 315 días posteriores a la solicitud de la integración del panel, éste debe emitir su decisión final por escrito en el sentido de confirmar la resolución definitiva o devolverla a la autoridad que la emitió para que emita una resolución no incompatible con su decisión. La resolución del panel se adopta por mayoría, es





obligatoria para las Partes, se acompaña de las opiniones concurrentes y disidentes, se publica en el órgano oficial de comunicación de las Partes implicadas (DOF para México), no puede ser objeto de revisión por los tribunales internos de las Partes, y solamente en los casos previstos en el propio tratado pueden ser impugnadas ante otro órgano arbitral, denominado Comité de Impugnación Extraordinaria y sólo obliga a las Partes implicadas respecto al asunto planteado y no a otros, aunque se presente el mismo supuesto, pues no tiene el carácter de precedente. (Stinson, 2000).

Procedimiento

El procedimiento ante el panel tiene una duración máxima de 315 días, desde la solicitud al fallo definitivo, y está regulado en las Reglas de Procedimiento (RPTLCAN) que abarcan entre muchos otros aspectos: definiciones, solicitud, remisión del expediente administrativo, notificaciones, promociones, memoriales y comunicaciones entre secretariados, clasificación, protección y acceso de información, incidentes, plazos, prórrogas, audiencia pública, desistimientos y fallo definitivo.

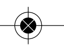
El panel binacional tiene la facultad de revisar si la autoridad importadora cumplió cabalmente con su decisión, por lo que cualquier parte interesada puede solicitar al mismo panel que revise si la medida adoptada por la autoridad importadora en cumplimiento a su decisión fue correcta, en cuyo caso deberá emitir su fallo definitivo dentro de 90 días.

Comité de Impugnación Extraordinaria

Es un órgano arbitral competente para revisar si el proceso de revisión o el fallo del panel ha sido afectado por parcialidad o conflicto de intereses de alguno de sus miembros, o si el panel incumplió una norma fundamental de procedimiento o se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, cuya resolución es obligatoria para las Partes y puede emitirse en el sentido de: anular la resolución o devolverla a efecto de que éste adopte una medida no incompatible con la resolución del Comité, o confirmar la resolución del panel por no haberse demostrado ninguna causal (TLCAN, Anexo 1904.13.3).

Cualquier Parte implicada podrá solicitar al Secretariado responsable el establecimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria, el cual se integrará por tres miembros, dos de los cuales se nombran por cada una de las Partes de una lista de 15 jueces o ex jueces (5 de cada Parte) y el tercero se selecciona de la lista, por sorteo. El procedimiento de impugnación extraordinaria se lleva a cabo conforme a las Reglas de Procedimiento acordadas entre las Partes.

En el caso de que se anule la resolución del panel binacional, se deberá instalar un nuevo panel que resuelva la controversia original.



Comité Especial

Previas consultas, una de las Partes podrá solicitar por escrito su instalación para la salvaguarda del sistema, alegando que la aplicación del derecho interno de otra de las Partes: ha impedido la integración de un panel, que éste dicte un fallo definitivo, que se ejecute su fallo, o no ha dado la oportunidad de revisión de una resolución definitiva.

El Comité Especial se integra por tres miembros, cada una de las Partes selecciona un miembro de una lista de 15 jueces o ex-jueces (5 de cada Parte) y el tercero se selecciona de dicha lista, por sorteo. El procedimiento del Comité Especial se lleva a cabo con base en las Reglas de Procedimiento acordadas entre las Partes, conforme a los principios establecidos en el Anexo 1905.6**.**

IV. Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (Capítulo XX)

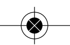
El Capítulo XX se establece un procedimiento de prevención y solución de controversias que opera únicamente entre Estados, que tiene por objeto garantizar el correcto funcionamiento del tratado y se sustenta en un principio de cooperación, puesto que en todo momento las Partes deben buscar una solución negociada conforme a las disposiciones del propio tratado (Perezcano, 1997).

Las instituciones del TLCAN involucradas en el procedimiento de solución de controversias del Capítulo XX son: la Comisión de Libre Comercio (la Comisión) y el Secretariado. La Comisión es el órgano de mayor jerarquía en el TLCAN, se integra por funcionarios a nivel ministerial de Estados Unidos, Canadá y México, y entre otras funciones, se encarga de: supervisar la implementación del tratado; resolver controversias sobre su interpretación, aplicación o incompatibilidad con el tratado o si causa anulación o menoscabo.

El Secretariado es creado por la Comisión, se integra por tres secciones nacionales y tiene, entre otras atribuciones, la de brindar apoyo administrativo a los paneles arbitrales y comités de los Capítulos XIX y XX y asistir a la Comisión.

Controversias del Gatt y el TLCAN

El Capítulo XX se aplica a las controversias entre las Partes, salvo en materia de cuotas compensatorias por *dumping* o subvenciones, o cuando el tratado lo señale. Iniciado el procedimiento conforme al TLCAN o al GATT, un foro excluye al otro (TLCAN, artículo 2005). Las controversias que surjan con relación al



TLCAN y al GATT, a convenios negociados conforme a éste o sucesores, podrán resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante, excepto:

— Cuando la Tercera Parte lo decide. Antes de iniciar el procedimiento ante el GATT, la reclamante notificará su intención a la tercera Parte, y si ésta prefiere el procedimiento del Capítulo XX lo notificará a la reclamante, a efecto de que de ambas alcancen un acuerdo, de lo contrario la controversia se resolverá conforme al Capítulo XX.

— Cuando la demandada alegue que la controversia se relaciona con tratados en ambiental y de conservación, sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias o relativas a normalización, podrá solicitar que la controversia y asuntos sucesivos relacionados se resuelvan conforme al TLCAN.

Servicios Financieros

En las controversias relativas al Capítulo XIV (instituciones financieras, inversiones y comercio transfronterizo de servicios financieros, artículo 1401), se aplicarán los procedimientos en la Sección B del Capítulo XX (Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias) con las modificaciones establecidas en el 1414 y 1415. Cuando surja una controversia de naturaleza financiera (Capítulo XIV), la selección los panelistas se realizará conforme al 1120, excepto: (Maceau, 1997).

— Por acuerdo de las Partes el panel se integre en su totalidad por especialistas financieros (1414.3).

— En cualquier otro caso: cada Parte seleccionará panelistas financieros o conforme al 2011.1.A.

En las controversias financieras, los panelistas se podrán seleccionar de una lista de hasta 15 individuos designados por tres años (con posibilidad de ratificación) y por consenso, quienes tendrán experiencia y conocimientos en derecho financiero (especialistas financieros) y cumplir con los requisitos del artículo 2009.2. Cuando la Parte a quien se dirige la reclamación invoque las excepciones del 1110, el presidente del panel deberá ser especialista financiero, según el artículo 1414.3. En la solución de "controversias sobre inversión en servicios financieros", interactúan cuatro instituciones:

— Panel del Capítulo XX,
— Tribunal Arbitral del Capítulo XI;





— Comité de Servicios Financieros (el Comité). Capítulo XIV;
— Panel de Especialistas Financieros. Capítulo XIV.

Cuando un inversionista de una Parte (por cuenta propia o en representación de una empresa) someta a un tribunal arbitral del Capítulo XI (Sección B), una controversia sobre inversiones en servicios financieros, y la Parte demandada invoque las "excepciones del 1410", la demandada podrá solicitar que el tribunal arbitral remita por escrito el asunto al Comité de Servicios Financieros, a efecto de que éste decida "si, y en qué grado el 1410 es una defensa válida, contra la reclamación del inversionista". La decisión del Comité es obligatoria para el Tribunal Arbitral del Capítulo XI.

Si el Comité declara procedente la excepción, el Panel se integrará por los miembros de la lista de 15 "especialistas financieros" y resolverá conforme al Capítulo XX, Sección B. En cuyo caso el Tribunal Arbitral del Capítulo XI, que inicialmente conoció de la demanda, deberá declinar su competencia y esperar hasta que el panel de especialistas financieros emita su determinación final, la cual es obligatoria para el Tribunal del arbitral del Capítulo XI (Siqueiros, 2001).

Si en 60 días de recibido el asunto el Comité de Servicios Financieros no ha tomado una decisión sobre las excepciones del artículo 1410, cualquiera de los contendientes (Estado o inversionista) podrá solicitar el establecimiento de un Panel Arbitral, de conformidad con el artículo 2008, constituido con base en el artículo 1414 (Especialistas financieros), cuya decisión es obligatoria para el Tribunal Arbitral del Capitulo XI.

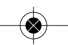
Transcurridos 10 días a partir de los 60 días sin que alguno de los contendientes solicite un Panel de Especialistas financieros, el Tribunal Arbitral del Capítulo XI deberá resolver el caso (artículo 1415).

Solución de controversias

El procedimiento del Capítulo XX funciona únicamente entre Estados tiene por objeto garantizar el correcto funcionamiento del tratado, se sustenta en un principio de cooperación, pues las Partes en todo momento deben buscar una solución satisfactoria a cualquier asunto (Perezcano, 1997) y establece tres mecanismos de solución de controversias:

— consultas (negociación).
— reunión de la Comisión de Libre Comercio (buenos oficios, mediación o conciliación).
— arbitraje no vinculante. Para solicitar el arbitraje es necesario agotar dos mecanismos de solución de diferencias.





Una deficiencia del sistema del Capítulo XX consiste en que sólo los Estados pueden ser Parte en la controversia, por lo que sería más eficaz si los particulares también pudieran accionar el mecanismo. En ocasiones los gobiernos no tienen la disposición o voluntad suficiente para resolver los conflictos, pues consideran que obtienen mayores beneficios "electorales" al adoptar o defender una postura política. Por ejemplo, en el caso de la controversia sobre autotransporte de carga entre Estados Unidos y México, sólo las Partes (gobiernos federales) tienen la facultad para solicitar consultas, así como una reunión de la Comisión de Libre Comercio y el panel arbitral, los particulares no tienen ese derecho, por lo que no pueden accionar el sistema de solución de controversias a efecto de restablecer las relaciones comerciales (Cazamias, 1988).

Consultas

Una Parte podrá solicitar por escrito a otra Parte la realización de consultas, respecto de cualquier medida adoptada o en proyecto, o sobre otro asunto que pudiera afectar el funcionamiento del tratado. Si las Partes no logran resolver la controversia, en 30 días posteriores a la solicitud de consultas, (Perezcano, 1997) cualquiera puede solicitar por escrito que se reúna la Comisión (TLCAN, artículo 2007.3).

Reunión de la Comisión de Libre Comercio

La Comisión debe reunirse dentro de 10 días posteriores a la solicitud y podrá acumular dos o más procedimientos sobre una misma medida o referentes a otros asuntos (TLCAN, artículos 2007.4 y .6), y:

— Convocar a asesores técnicos o grupos de trabajo.

— Recurrir a procedimientos alternos de solución de controversias (buenos oficios, mediación, conciliación), o formular recomendaciones.

Solicitud de Panel

Normalmente, si dentro de los 30 días posteriores a la reunión el asunto no se ha resuelto ante la Comisión de Libre Comercio, cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito el establecimiento de un Panel Arbitral. La Parte solicitante de-





berá entregar su solicitud a la Comisión, a su Sección del Secretariado y a las otras Partes, y tendrá derecho de: a) asistir a todas las audiencias, b) presentar comunicaciones orales y escritas y, c) recibir comunicaciones escritas (TLCAN, artículos 2008.3 y 2013).

Tercera Parte

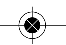
Una Parte no contendiente (Tercera Parte) que considere tener interés sustancial en el asunto, podrá participar como Parte Reclamante, previa entrega de su intención de participar a su Sección de Secretariado y a las Partes Contendientes, dentro de los 7 días posteriores a la solicitud de establecimiento de Panel, en cuyo caso tendrá derecho a: a) asistir a todas las audiencias; b) presentar comunicaciones escritas y orales al Panel, y c) recibir comunicaciones de las Partes. Si una Tercera Parte no decide intervenir como Parte Reclamante, se abstendrá de iniciar o continuar un procedimiento sobre el mismo asunto tanto en el marco del TLCAN como de la OMC (2008 y 2013).

Integración del panel

El Panel Arbitral se integra por 5 miembros, seleccionados normalmente de una lista de hasta 30 individuos designados por *consensu* y por 3 años, con posibilidad de reelección. Los miembros de la lista deberán tener conocimientos y experiencia en derecho, comercio internacional, solución de controversias, ser independientes de las Partes y cumplir el Código de Conducta establecido por la Comisión. Con gran acierto se estableció que lo importante de los expertos (Panelistas) son sus conocimientos y experiencia, sin importar su nacionalidad (Cruz Miramontes, 2002) ya que no se requiere que los panelistas sean ciudadanos de Estados Unidos, Canadá o México. (Rojas, 1993). Por otro lado, no podrán ser Panelistas las personas que hayan intervenido en la solución de la controversia ante la Comisión de Libre Comercio, como conciliadores, asesores técnicos, en un grupo de trabajo o de otra forma (2009, 2010 y 2011).

En las controversias en que haya dos partes contendientes, ambas deberán acordar la designación del presidente del Panel, dentro de los 15 días posteriores a la entrega de la solicitud para su integración. De lo contrario, en un plazo de 5 días, una de las Partes seleccionada por sorteo nombrará al panelista presidente, quien no será ciudadano de esta Parte que designa. Dentro de 15 días posteriores a la selección del presidente, cada Parte nombrará dos panelistas ciudadanos de su contraparte, de lo contrario se selec-





cionarán por sorteo ciudadanos de la otra parte integrantes de la lista de 30 miembros. A este mecanismo se le ha denominado "procedimiento de selección cruzada" (Rojas, 1993).

Cuando en una controversia haya más de dos Partes contendientes, éstas acordarán la designación del presidente el Panel, dentro de los 15 días posteriores a la entrega de la solicitud para su integración. De lo contrario, la Parte o Partes del mismo lado de la controversia, seleccionarán por sorteo en un plazo de 10 días al panelista presidente que no sea nacional de esa o esas Partes.

Dentro de 15 días posteriores a la selección del presidente, la Parte demandada seleccionará dos panelistas de la nacionalidad de cada una de las Partes reclamantes y las Partes reclamantes designarán dos panelistas nacionales de la Parte demandada. Si una de las Partes no selecciona a un panelista, éste será electo por sorteo de nacionalidad distinta a la de esta Parte (artículo 2011.2).

Recusación y destitución

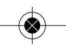
Sólo procede la recusación por cualquiera de las Partes respecto de un individuo propuesto como Panelista cuando no figure en la lista, en cuyo caso no será necesario expresar causa alguna. Cualquiera de las Partes podrá invocar la recusación sin causa dentro de los 15 días posteriores a la propuesta.

A solicitud de Parte, procede la destitución de un Panelista por violación al Código de Conducta. Las Partes contendientes realizarán consultas y si lo acuerdan, destituirán al panelista. El nombramiento del nuevo panelista se realizará conforme a las reglas mencionadas (artículos 2011.3 y 2011.4).

Reglas de Procedimiento

Salvo acuerdo de las Partes, el procedimiento ante el Panel se regirá conforme a las Reglas Modelo de Procedimiento establecidas por la Comisión, en donde se garantiza el derecho de audiencia, de presentar alegatos y pruebas, y de confidencialidad de audiencias y deliberaciones (2011.3 y 2011.4), y dentro de los 20 días posteriores a la presentación de la solicitud de establecimiento de Panel, el Acta Misión (Pereznieto & Graham, 2009) será el asunto planteado en dicha solicitud, conforme al 2012.3, es: "Examinar, a la luz de las disposiciones del tratado el asunto sometido a la Comisión (en los términos de la solicitud para la reunión de la Comisión) y emitir las conclusiones y determinaciones a que se refiere el artículo 2016".





Expertos y Comités de Revisión Científica

Previo acuerdo de las Partes contendientes, de oficio o a solicitud de Parte, el Panel podrá recabar información y asesoría técnica de las personas que estime pertinente, así como solicitar informe escrito a un Comité de Revisión Científica sobre una cuestión de hecho relativa a medio ambiente, salud, seguridad u otro asunto científico planteado por las Partes, recibirán copia del Informe que el Comité envíe al Panel y podrán formular observaciones al mismo. (TLCAN, artículo 2015.2 y .3).

Informes Preliminar y Final

El Panel debe formular dos Informes durante el procedimiento arbitral, uno Preliminar o Inicial y el otro Final. Una vez que el Panel ha formulado sus recomendaciones, las Partes (no la Comisión) deben acordar mutuamente sobre la forma de ejecutar las recomendaciones para resolver la controversia. (Siqueiros, 1993).

El Panel formulará su Informe Preliminar con fundamento en los argumentos y comunicaciones formuladas por las Partes, así como en la información proporcionada por Expertos y/o Comités de Revisión Científica. Las Partes podrán hacer observaciones al Informe del Comité de Revisión Científica, las cuales deberá tomar en cuenta el Panel en su Informe Preliminar.

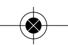
Salvo acuerdo de las Partes contendientes, normalmente dentro de los 90 días posteriores al nombramiento del último panelista, el Panel presentará a las Partes su Informe preliminar, que contendrá: a) conclusiones de hecho, b) determinación sobre la incompatibilidad de la medida de las obligaciones del tratado o si causa anulación o menoscabo, o c) recomendaciones.

Salvo acuerdo de las Partes, 30 días posteriores a la presentación del Informe Preliminar, el Panel presentará su Informe Final a las Partes contendientes, quienes en un tiempo razonable lo comunicarán confidencialmente a la Comisión, y se publicará 15 días después.

Cumplimiento del Informe Final

Es necesario considerar que estamos frente un mecanismo de solución de controversias entre Estados soberanos. El tratado no confiere el carácter de obligatorio al Informe Final del Panel, pues únicamente establece que una vez recibido, las Partes contendientes convendrán una solución mutuamente satisfactoria a la controversia, que por lo regular deberá ajustarse a las determinaciones o re-





comendaciones del Panel. La propia resolución del Panel debe servir a las Partes como un instrumento para negociar la solución del conflicto, que consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida disconforme con el tratado o que cause anulación o menoscabo.

El sistema dual (arbitraje obligatorio y procedimiento de Panel) ha sido eliminado del TLCAN, pues en el Capítulo XX no se establece un arbitraje obligatorio. Si una Parte no está de acuerdo con los incumplimientos señalados en el Informe Final del Panel y, por lo tanto, no adopta las medidas necesarias para modificar su conducta o no alcanza un acuerdo sobre la compensación u otras medidas con la Parte afectada, esta Parte afectada podrá tomar medidas de represalia, tales como la suspensión de beneficios equivalentes en el mismo sector o, cuando no sea factible, en otros sectores. (Siqueiros, 1993).

Uno de los principales defectos del sistema de solución de controversias del Capítulo XX es su falta de coercitividad, entendida como la imposibilidad de forzar a una de las Partes a acatar la decisión del Panel. El cumplimiento se reduce a una decisión soberana del Estado que obtuvo una resolución desfavorable. En consecuencia, con el objeto de proporcionar eficacia al sistema de solución de controversias, el tratado establece el mecanismo de "suspensión de beneficios", que si bien no establece la posibilidad de obligar a una Parte por la fuerza a cumplir con el laudo del Panel, permite una compensación (Perezcano, 1997).

Si dentro de los 30 días siguientes a la recepción del Informe Final, la Parte demandada no ha llegado a un acuerdo sobre una solución mutuamente satisfactoria, la Parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la Parte demandada, hasta el momento en que se alcance un acuerdo sobre la resolución de la controversia.

Esto es lo que comúnmente se conoce como "medida de represalia". La suspensión de beneficios debe ser más o menos equivalente a los daños incurridos como resultado de la mala conducta del infractor y, por lo general, se debe aplicar en el mismo sector comercial o sectores afectados por la medida infractora. Sólo cuando no sea factible aplicarla en el mismo sector, se podrán incluir otros.

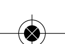
V. Bibliografía

_______ (2006). *Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI* .

_______ (2003). El Estado mexicano frente a la Foreign Sovereign Immunities Act de los Estados Unidos de América, acta jure imperii - acta jure gestionis. En M. Ayllón, González, & D. García Fernandez, *Nuevos Temas de Derecho Corporativo.* México: Porrúa - Universidad Anahuac.

Cazamias, P. J. (1998). The U.S.- Mexican trucking dispute a product of a politicized trade agreement. *Texas International Law Journal, 349* .





Convención de la Nacions Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras (Convención de Nueva York) (1958).

Convenio Sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (Convenio del CIADI 1966).

Cruz Miramontes, R. (2002). La importancia del TLCAN en el Comercio Exterior de México. Algunos aspectos jurídicos de la solución a las controversias derivadas de su aplicación conforme a los artículos XIX y XX. *Ars luris (27)*

Diario Oficial de la Federación. (15 de Diciembre de 1995). *Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican otras.* México.

_______ (30 de Diciembre de 1996). *Decreto por el que se expide la ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales* . México.

González de Cossío, F. (2004). *Arbitraje.* México: Porrúa.

La solución de controversias en el marco del TLC. (s.f.). *Jurídica, Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana 31* .

Ley sobre la celebración de tratados (1992).

López Ayllón, S. (1997). El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano. Análisis y Perspectivas. En S. Lópeza Ayllón, *El Impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los Sistemas Jurídicos del Continente Americano.* México: IIJ - UNAM.

Maceau, G. (1997). NAFTA and WTO Disputes Settlement Rules- A thematic Comparison. *Journal of World Trade 31* (1991). *Multilateral Investment Guarantee Agency. Annual Report.* Washington D.C.

Perezcano, H. (1997). La Solución de controversias en el Marco del Tratado de Libre Comercio de América Latina. En S. Lópeza Ayllón, *El futuro del libre comercio en el continente Americano. Análisis y Perspectivas.* México: IIJ - UNAM.

Pereznieto Castro, L., & Graham, J. A. (2009). *Tratado de arbitraje internacional mexicano.* México: Limusa.

Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.

Reglas Modelo de Procedimiento de Capítulo XX.

RESOLUCIÓN DEL PANEL MEX-94-1904-01, Revisión de la Resolución definitiva sobre aceros planos recubiertos de los Estados Unidos. (s.f.).

RESOLUCIÓN DEL PANEL MEX-94-1904-03, Revisión de la Resolución definitiva sobre poliestireno de Alemania y Estados Unidos . (s.f.).

Resolución por la que se da cumplimiento a la decisión final del 23 de mayo de 2002 del panel binacional del caso MEX-USA-00-1904-01, sobre las importaciones de urea de los Estados Unidos y Rusia. (18 de Octubre de 2002). *DOF* .

Rodríguez Jiménez, S. (2006). *El Sistema Arbitral del CIADI.* México: Porrúa.

Rojas, H. V. (1993). The dispute resolution process under NAFTA. *United States - México Law Journal 1* .

Saldaña Pérez, J. M. (1991). La Agencia Multilateral de Garantía a la Inversión (MIGA). *En XV Seminario de Derecho Internacional Privado y Comparado.* México: Universidad de Sonora.





SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. ORDEN LOGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE NULIDAD. (junio de 1996). *Tribunales Colegiados de Circuito Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Tomo III. Tesis I.2 o A J/9.*

_______ (1991). El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones ICSID y la solución de controversias en materia de inversiones extranjeras en el contexto del

TLC. En A. Silva Silva, & J. Flores Reyes, *XVI Seminario de Derecho Internacional Privado y Comparado A.C.* México: Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado - Universidad nacional Autónoma de Ciudad Juárez.

Siqueiros, J. L. (1993). Natta Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures. *California Western International Law 23* .

Stinson, Y. (2000). *Free Trade - Risks & Rewards, Mexico and Dispute Settlement.*

Thomas, C., & López Ayllón, S. (1996). El Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Desafíos en la Interpretación de los Tratados Internacionales y en la Conciliación del Civil Law y del Common Law en la Zona de Libre Comercio. *Revista de Derecho Privado 6* .

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).

Uruchurtu Chavarín, G. (1997). *Los páneles binacionales del artículo 1904 del TLCAN. Su marco jurídico en el derecho mexicano.* México: Documento de Trabajo. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial .

Vives Chillida, J. (1998). *El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).* Madrid: Mc Graw Hill.




ANEXO
ARBITRAJES EN MATERIA DE INVERSIÓN
CAPÍTULO XI TLCAN

CASOS CONTRA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

CASO	FECHA	SEDE	INDEMNIZACIÓN RECLAMADA
Loewen	Oct. 30, 1998	CIADI	$725 millones
Mondev	Sept. 1, 1999	CIADI	$50 millones
Grupo ADF	Julio 19, 2000	CIADI	$90 millones
James Baird	Marzo 15, 2002	Pendiente	$13.000 millones
Doman	Mayo 1, 2002	Pendiente	$513 millones
Canfor	Julio 9, 2002	CNUDMI	$250 millones
Kenex	Agosto 2, 2002	CNUDMI	$20 millones
Tembec	Diciembre 3, 2003	CNUDMI	$200 millones
Glamis Gold	Diciembre 9, 2003	CNUDMI	$50 millones
Grand River	Marzo 10, 2004	CNUDMI	$340 millones
Terminal Forest Products	Marzo 30, 2004	CNUDMI	$90 millones

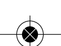
Nota: Datos hasta 2005.
Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Observatorio Mundial del Comercio.

CASOS CONTRA CANADÁ

CASO	FECHA	SEDE	INDEMNIZACIÓN RECLAMADA
Signa	Marzo 4, 1996	No inició	$40 millones
Ethyl	Abril 14, 1997	CNUDMI	$250 millones
S.D. Myers	Octubre 30, 1998	CNUDMI	$20 millones
Pope & Talbot	Marzo 25, 1999	CNUDMI	$381 millones
UPS	Abril 19, 1999	CNUDMI	$160 millones
Sun Belt	Octubre 12, 1999	Pendiente	$10.000 millones
Trammel Crow	Septiembre 7, 2001	No inició	$32 millones
Crompton	Noviembre 6, 2001	Pendiente	$100 millones
Albert J. Connolly	Febrero 19, 2004	Pendiente	Valor de la propiedad expropiada

Nota: Datos hasta 2005.
Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Observatorio Mundial del Comercio.

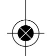




CASOS CONTRA MÉXICO

CASO	FECHA	SEDE	INDEMNIZACIÓN RECLAMADA
Amtrade International	Abril 21, 1995	No inició	$20 millones
Metalclad	Enero 13, 1997	CIADI	$90 millones
Azinian, et. al	Marzo 10, 1997	CIADI	$19 millones
Waste	Septiembre 29, 1998 Septiembre 18, 2000 (Reiteración)	CIADI	$60 millones
Management Karpa (Feldman)	Abril 7, 1999	CIADI	$50 millones
Scott Ashton Blair	Mayo 21, 1999	No inició	Se reclamaba el valor de las propiedades que poseía
Adams, et. al	Febrero 16, 2001	CNUDMI	$75 millones
Lomas Santa Fe	Agosto 28, 2001	Pendiente	$210 millones
Fireman's Fund	Octubre 30, 2001	CIADI	$50 millones
Francis Kenneth	Diciembre 12, 2001	Pendiente	$17 millones
GAMI Investments	Abril 9, 2002	CNUDMI	$55 millones
Thunderbird Gaming	Agosto 1, 2002	CNUDMI	$100 millones
Robert J. Frank	Agosto 5, 2002	CNUDMI	$1,5 millones
ADM y A.E. Staley	Octubre 13, 2003	Desconocida	$100 millones
Corn Products	Octubre 21, 2003	CIADI	$325 millones
Bayview Irrigation	Agosto 27, 2004	Pendiente	$550 millones

Datos hasta 2005.
Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Observatorio Mundial del Comercio.





ANEXO 2
REVISIONES POR PANELES BINACIONALES DEL TLCAN, CAPÍTULO XIX

PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 1904

	TERMINADO	DESISTIDO	ACTIVO	TOTAL
CDA-MEX	1	2	0	3
MEX-CDA	2	1	0	3
USA-MEX	19	33	2	54
MEX-USA	10	6	2	18
CDA-USA	13	6	0	19
USA-CDA	16	27	1	44
GRAN TOTAL				**141**

CDA: Canadá; USA: Estados Unidos; MEX: México. El país de la izquierda es el importador (el de la autoridad investigadora responsable), el país de la derecha es el exportador.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida el 10 de febrero de 2014 del Secretariado del TLCAN (www.nafta-sec-alena.org).

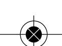
COMITÉ DE IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIO

	TERMINADO	DESISTIDO	ACTIVO	TOTAL
CDA-MEX	0	0	0	0
MEX-CDA	0	0	0	0
USA-MEX	1	0	0	1
MEX-USA	0	0	0	0
CDA-USA	0	0	0	0
USA-CDA	2	0	0	2
GRAN TOTAL				**3**

CDA: Canadá; USA: Estados Unidos; MEX: México. El país de la izquierda es el importador (el de la autoridad investigadora responsable), el país de la derecha es el exportador.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida el 10 de febrero de 2014 del Secretariado del TLCAN (www.nafta-sec-alena.org).





ANEXO 3. REVISIONES POR PANELES BINACIONALES DEL TLCAN, CAPÍTULO XX

PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 2008

	TERMINADO	DESISTIDO	ACTIVO	TOTAL
CDA-MEX	0	0	0	0
MEX-CDA	0	0	0	0
USA-MEX	2	0	0	2
MEX-USA	0	0	0	0
CDA-USA	1	0	0	1
USA-CDA	0	0	0	0
GRAN TOTAL				**3**

CDA: Canadá; USA: Estados Unidos; MEX: México. El país de la izquierda es el importador (el de la autoridad investigadora responsable), el país de la derecha es el exportador.

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida el 10 de febrero de 2014 del Secretariado del TLCAN (www.nafta-sec-alena.org).



*Sergio Ampudia Mello**

La propiedad intelectual en la era TLCAN: una asignatura pendiente en el siglo XXI

SUMARIO: I. El TLCAN, a secas. II. Dos sistemas, una institución. III. ¿A dónde queríamos llegar? IV. ¿Cuál es la agenda pendiente? V. Bibliografía.

"No es la situación geográfica, ni la cultura, ni la ignorancia de sus ciudadanos o de sus políticos los que mantienen pobre al país, sino sus instituciones económicas extractivas".
"Como todas las experiencias con instituciones extractivas, esto implicó que no hubiera ni destrucción creativa ni innovación".
Daron Acemoglu y James A. Robinson,
en "Los orígenes del poder, la propiedad y la pobreza. Porqué fracasan los países".

I. El TLCAN, a secas

Una primera aclaración

El TLCAN contempló la protección de los derechos de propiedad intelectual protegidos por el sistema Berna-París, el de Ginebra y el de obtenciones vegetales, por lo que quedaron consideradas todas las figuras de protección del conocimiento regulado internacionalmente.

Para México, "… las consecuencias subsanados de la adopción de los nuevos parámetros de la P.I. estriban en una mayor protección en términos de

* Especialista en Propiedad Intelectual.

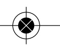
duración y de objeto de protección, ya que cubre áreas antes no protegidas globalmente como la tecnología y la industria farmacéutica y con áreas nuevas como los circuitos integrados, las variedades vegetales, la protección en la frontera, un nuevo impulso a la figura de los secretos industriales y de las denominaciones de origen. En materia de derechos de autor la protección de las nuevas tecnologías como el *software* y las bases de datos, así como una mayor importancia en los aspectos comerciales, de alguna manera se impone el *copyright* frente al derecho de autor. Es decir la PI. se adecua a las condiciones de las nuevas tecnologías de la información y computación (telemática)" (Becerra Ramirez, 2011).

Sin embargo, para este ensayo decidí excluir del análisis tanto a los derechos de autor como a las otras figuras de propiedad industrial, distintos a las patentes, en atención a dos consideraciones. Una de ellas, obedece a una razón material: el patentamiento es un indicador de desarrollo tecnológico y de la salud del mercado del conocimiento de un país, pero también es una figura cuya protección involucra no solamente condiciones jurídicas, sino también económicas cuyo impacto incide en la competencia y productividad de la economía y por ello, se inscribe directamente en el esquema de distribución internacional del trabajo: más que hablar del países desarrollados o en vías de desarrollo, sólo se puede hablar de países desarrollados tecnológicamente y los que no lo son. La segunda es formal. Los derechos autorales, a diferencia de las patentes, son hechos jurídicos en los que la voluntad no se propone crear consecuencias de derecho, al producirse el acontecimiento, la ley se los atribuye. Las patentes son actos jurídicos en los que concurren dos voluntades por lo menos: la del titular de un conocimiento novedoso, de aplicación industrial resultante de una actividad inventiva, y, por otro lado, la del Estado, cuyo reconocimiento es imprescindible para incorporar la invención al comercio al amparo de un sistema de tutela (Rico Alvarez, Garza Bandala, & Cohen Chicurel, 2013) (Betti, 2011) (Rojin Villegas, 2011).[1]

Por otra parte, aunque el concepto de propiedad intelectual puede aplicarse genéricamente para abarcar tanto a la propiedad industrial (invenciones, marcas, secretos industriales, esquemas de trazado semiconductores de circuitos integrados e indicaciones geográficas, principalmente), y a los derechos de autor (aquellos que resultan de un impulso o de un componente creativo, incluyendo a estos, propiamente dichos y a los programas de cómputo, entre otros), en el marco de este trabajo utilizaremos indistintamente el término genérico -propiedad intelectual- o, el de propiedad industrial para referirnos a las invenciones.

[1] Para mejor comprensión sobre hecho y acto jurídico, consúltese RICO ÁLVAREZ, Fausto; GARZA BANDALA, Patricio; COHEN CHICUREL, Mischel."Tratado teórico-práctico de derecho de obligaciones". Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1ª edición. México, 2013.pp. 81-88; BETTI, Emilio. "Teoría General del negocio jurídico"; en especial su capítulo introductorio: "Vicisitudes de las relaciones jurídicas en general"; y el capítulo primero: "La autonomía privada y su reconocimiento jurídico".pp. 3-96.Editorial Comares, S.A. de C.V., España. 1ª edición,2011; y, ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Compendio de Derecho civil. Teoría General de las obligaciones". Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1ª edición, revisada, 2011. pp. 3-54.





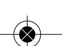
No ha pasado desapercibido, desde luego, que junto con las invenciones las marcas han sido la otra parte del binomio del derecho de propiedad industrial cuya naturaleza de activos intangibles ha merecido el estatuto de protección que concurre con el de inversión para garantizar el flujo de capital corporativo entre matriz y sucursales del mismo agente económico y que, merced al trato nacional, trato de nación más favorecida y nivel mínimo de trato, permiten la libre transferencia de bienes y servicios financieros inter e intra corporaciones transnacionales que contribuyen al desajuste de la industria mexicana. Sin embargo, por sí mismas las invenciones se explican como un resultado efectivo de una política pública que ha favorecido la producción de conocimientos que resultan de los incentivos a la innovación en el país, por lo que no considero necesario profundizar en las causas concurrentes de ello. Sobre secretos industriales solo se podría agregar que no es conocida la magnitud y alcance de la inteligencia tecnológica con que se explota esa figura de la actividad inventiva en México: son procesos que no están en el mercado.

Beatríz Léycegui, apuntó con la calidad que le asiste a quien participó en el proceso de negociación del TLCAN desde su inicio, que:

> *"Durante la década de 1980 y dado el agotamiento del modelo económico implementado en México desde finales de la Segunda Guerra Mundial, México modificó la estrategia de desarrollo del país basándola en un modelo enfocado al exterior.*
> *En este contexto, México tomó la decisión de mirar hacia su región geográfica natural, América del Norte y a su socio comercial más importante, Estados Unidos, como la mejor manera de consolidar su nuevo modelo económico por medio del incremento comercial y una mayor atracción de inversiones"* (Leycegui Gardoqui & Gomez Peralta, 2011).

En 1990, los mexicanos propondríamos formalmente la creación de una zona de libre comercio a través de un acuerdo. "Además, a las políticas y privatización de empresas públicas se agregó la de desregulación de las actividades productivas en manufacturas y servicios, incluyendo todas aquellas que permitan cierto control sobre las transnacionales, las cuales, por otra parte, comenzaron a gozar de una protección extra derivada del nuevo marco jurídico internacional" (Pérez Miranda, 2011).

Con esta visión fue impulsada la negociación del TLCAN que, marcó la integración comercial de la región. Desde una perspectiva a 20 años, se sabe que la firma del Tratado no obedeció a un impulso aislado ni respondió a un esfuerzo nacionalista para formalizar una visión de Estado a largo plazo que privilegiara al libre intercambio comercial entre los tres países que integran la América del Norte, o como parte de una estrategia de desarrollo distinta a la que había privado desde la posguerra fue un proceso de internacionalización del capital productivo que requirió "…la derogación de la legislación restrictiva y de los controles de flujo de utilidades, regalías e intereses derivados de las mismas" (Pérez Miranda, 2011, pág. 35).



En el campo de la propiedad industrial, si bien nuestra legislación ya admitía la protección como derecho de propiedad, el Tratado trajo consigo un cambio conceptual muy importante que se produjo caracterizarla como una especie de la inversión extranjera. La manera en que se tradujo esa concurrencia de protecciones no derivó en incrementar el número de solicitudes de patente, pero si contribuyó a incrementar las importaciones que, al desplazar a la pequeña y mediana empresa en el mercado de proveedores que redujeron sus incentivos a innovar.[2]

Entre 1993 y 2011, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se multiplicaron por seis, para alcanzar 274,600 millones de dólares en 2011. México tuvo una participación de 11.9% en las importaciones estadounidenses en 2011, siendo el tercer proveedor de ese mercado, sólo detrás de China (18.9) y Canadá (14.3%).

Sin embargo, "… de las importaciones mexicanas de productos estadounidenses, 84% son bienes intermedios y de capital que contribuyen al potencial exportador de México" (Leycegui Gardoqui, Socios sin barreras: urgencia de una visión estratégica común en América del Norte, 2012)**.**

Como afirma Luis Rubio:

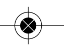
> *"El TLC fue concebido para conferirle permanencia a las reformas que se habían llevado a cabo hasta ese momento. Buenas o malas, y un trato y sus insuficiencias, esas reformas entrañaban la oportunidad de efectivamente transformar la realidad pero solo se presentaban en el largo plazo. En otras palabras, el imperativo categórico del TLC fue el de procurar darle certidumbre al factor clave de las reformas, la piedra de toque del proyecto modernizador de ese momento: la inversión"* (Rubio, 2014)

¿Ganamos o perdimos?

El sistema de protección del conocimiento ha transitado conceptualmente desde ser considerado un privilegio concedido por el Estado al derecho de exclusividad análogo a la inversión extranjera. Para explicar el status de protección que la Ley de la Propiedad Industrial concede a las patentes a partir de 1991, conviene revisar la dinámica que se gestó en la coincidencia de dos factores, uno interno y el otro externo en el país.

[2] "Un ejemplo que ilustra de la falta de relación entre el sistema de patentes de México y las capacidades científicas y tecnológicas del país, es considerar que el número absoluto de solicitudes de patentes hecha por los residentes de México se incrementó solo en 4 por ciento desde que la nueva ley de IP fue introducida, de 564 patentes en 1991 a 584 en 2005, contraste, el mínimo de solicitudes de no residentes se triplicó a lo largo del mismo periodo de 4,707 en 1991 a 13,582 en 2005. El número neto de licencias y pago de regalías para los extranjeros se incrementó de 341 millones de dólares estadounidenses en 1991 a 713 millones en 2004, un incremento de 109 por ciento". SHALDEN C. Kenneth. "Propiedad Intelectual para el desarrollo de México", en el Informe del Frederick S. Parde Center fortheStudy of theLonger-RangeFuture, en la Universidad de Boston.





El agotamiento del modelo de desarrollo económico, abrió el espacio para que la deuda externa fuera un elemento de presión para influir en la orientación de la economía: sin recursos propios, la apertura comercial se veía como la única vía posible para mantener el dinamismo económico del país en la perspectiva de los oligopolios y de los monopolios que resultaron de la privatización de las empresas públicas. Por otro, la mundialización del comercio internacional exigía que los países desarrollados buscaran mano de obra barata en los que pudieran localizar los segmentos de producción que les resultaban más rentables. Si bien la inversión extranjera directa podía concebirse como generadora de empleo, en la práctica desplazó a industrias nacionales ya establecidas lo que trajo como consecuencia para los fines que pretendemos explorar, que la absorción tecnológica de nuestras empresas se basara en la importación, es decir en el *learning by using*.

La dinámica reformadora inició desde 1986, cuando México ingresó al GATT. Si bien en esa época para nuestro país todavía la protección de la propiedad industrial no tenía la connotación de inversión, lo cierto es que ya desde 1984 los Estados Unidos habían adicionado en su Ley de Comercio y Aranceles, una Sección 301 que estableció sanciones comerciales para aquellos países cuya legislación fuera" inadecuada e inefectiva para proteger los derechos de los titulares de las patentes: las consideraba barreras no arancelarias al comercio. Esa preocupación provenía, por supuesto, de los industriales farmacéuticos, los de software y de los trazados de circuitos integrados que son ramas industriales caracterizadas por ser intensivas en investigación y en desarrollo tecnológico y requerir de un largo periodo de retorno.

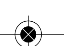
Como dijo Carlos Correa:

> *"Desde el inicio de la Rueda Uruguay, resultó evidente que uno de los objetivos fundamentales que perseguían los países industrializados, particularmente los Estados Unidos, era la extensión de la patentabilidad a los productos farmacéuticos con un alcance mundial"* (Correa, 1998).

Podemos entender nuestros cambios legislativos a partir de diacronía en que se produjeron tanto en lo internacional como en lo nacional: éstos antecedieron a la formalización de los compromisos internacionales (ADPIC y TLCAN), pero respondieron a la inercia y a la lógica de éstos a pesar de que cuando decidimos adecuar nuestras leyes, todavía no estaban vigentes esos instrumentos. Su dinámica reformadora ya se sentía en la liberalización de la economía. De hecho los plazos convenidos en los términos de los instrumentos internacionales para que México adaptara su regulación no fueron utilizados porque la legislación interna ya regía con anterioridad.

No quisiera detenerme mucho para analizar la razón económica de la diacronía pero sí apuntar que la suerte de nuestras leyes en materia de propiedad intelectual ya estaba echada desde que se ingresó al GATT: la libertad de implementación derivada de ambos instrumentos internacionales no fue aprovechada.





Si bien, se trataba de regímenes jurídicos distintos y de capacidades económicas diferentes, en 1994, cuando se formuló el Acuerdo de Marrakesh y la obligatoriedad del ADPIC, ya nuestra Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial había aceptado liberalizar la protección de la tecnología y declinar el uso de fórmulas jurídicas que obligaran a las empresas extranjeras a la transferencia tecnología.[3]

Aunque el ADPIC significaba que "… cualquier inversión podrá ser patentada, bien sea que se trate de productos o procesos," en todos los campos de la tecnología, y que "… las patentes se podrán obtener y los derechos de patentes se podrán gozar sin discriminación por …" el campo de la tecnología" (Correa, 1998, pág. 131), éstos establecieron básicamente estándares mínimos que debían recogerse en cada legislación nacional, lo cual no fue suficientemente comprendido en nuestro país y, consecuentemente, de alguna manera renunciamos a robustecer las normas que contienden con el *"ejercicio abusivo del derecho de exclusividad"*, como veremos.

Correa apunta:

> *"Si bien diferentes países cuentan con distintos mecanismos para la incorporación de las normas de los tratados internacionales, en el caso del Acuerdo TRIP´s parece claro que por la intención de las partes, la naturaleza de sus disposiciones, las partes a las que estas últimas se dirigen (i.e. los Estados) y la aplicación automática de plazos de transición, no ha sido concebido como un convenio autoejecutorio, sino que requiere una instrumentación mediante legislación interna"* (Correa, 1998, pág. 50).

Para un observador atento, la trayectoria regulatoria de la propiedad industrial es explicable en función de esa doble dinámica: por un lado, la corriente desreguladora que se dio a nivel internacional pero que, por su propio proceso fue posterior a las modificaciones de nuestro derecho interno y, por otro, la adaptación anticipada con que ajustamos nuestro marco legal dejando al TLCAN el ámbito que interesaba a nuestros socios comerciales o sea el de la protección de sus inversiones bajo la consideración que la propiedad industrial es un tipo de ésta, en su calidad de intangible.

Para el TLCAN, en efecto, el régimen de la propiedad industrial previsto en el Capítulo XVII debe ser considerado en el entorno del capítulo XI, relativo a la protección a las inversiones, en la medida que "las reformas exigidas emprendían un concepto muy amplio de inversión extranjera abarcando entre otras normas: a) la legislación sobre inversión extranjera en sentido estricto, b) la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, c) la legislación sobre expropiación" (Pérez Miranda, 2011, pág. 15).

[3] En efecto, en 1991, con la publicación de la Ley del 27 de junio, se abrogaron la Ley de Invenciones y marcas, y la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

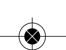


Desde luego, son varias las preguntas que esta cuestión suscita, en la medida que la simple analogía de los derechos de propiedad industrial como concepto de inversión es comprensible en la medida que ambos deben ser objeto de tutela, pero en el campo del derecho mexicano no es tan simple aceptar que esa analogía sea aceptable tan llanamente, especialmente porque el derecho de propiedad adoptado constitucionalmente está sometido al requisito de la propiedad originaria de la Nación y no lo considera un derecho pre-existente, como lo es para el derecho anglosajón. Por otra parte, los privilegios de exclusividad de los inventores se consideran como monopolios concedidos por el Estado en uso de sus facultades de *imperium.* Adicionalmente, siguiendo a Pérez Miranda cuando habla sobre la naturaleza compleja de las patentes y particularmente de lo que implica el privilegio monopólico dice "…ha predominado en este sistema el denominado "derecho de exclusividad", identificado históricamente con la patente. Esta institución ha sido objeto de intensos debates, pues si bien otorga los derechos más plenos al invertir y por tanto brinda los mayores estímulos individuales, provoca perjuicios sociales tanto por facilitar el abuso por parte del titular de la situación de monopolio que le otorga el derecho de exclusiva, como por disuadir las investigaciones en las áreas de nuevas patentes" (Pérez Miranda R. , 1994).

Independientemente del vehículo jurídico que se utilice para ofrecer la protección requerida a las inversiones, el contenido material de éstas se relaciona con un campo inmaterial que es el de los bienes públicos, como son el conocimiento y las ideas, cuya provisión debe ser garantizada mediante la intervención del Estado.

La existencia misma de un campo específico de protección reservado para el conocimiento como bien jurídicamente tutelado no se agota con la regulación de qué es y cómo se obtiene el derecho y qué protege. No excluye que ese campo esté contemplado en otro ámbito complementario que se deriva de sus implicaciones en el uso de la tecnología y de ahí la competitividad y productividad de la industria (Pérez Miranda R. , 1994, pág. 76).

Justamente, la necesidad de proteger las ideas y de que éstas sean susceptibles de comercializarse en exclusiva se centra en la perspectiva paradójica de crear simultáneamente los incentivos que requiere un inventor para aprovechar su invento, y evitar que ese monopolio se traduzca en un ejercicio abusivo del derecho que desincentive la competencia creativa. Por ello, aunque lo ideal sería centrarnos en identificar y revisar los aspectos más relevantes del TLCAN y, por supuesto del Acuerdo que acompañó la negociación de este en cuanto a propiedad intelectual y comercial se refiere, ADPIC, y su armonización con nuestro sistema jurídico, es inevitable considerar si, dada la importancia de producir y utilizar tecnología y procurar su innovación, las instituciones y organizaciones mexicanas que se vinculan a la propiedad industrial han desplegado adecuadamente el complejo sistema de protección y fomento que supone la dimensión económica de esa materia.



II. Dos sistemas, una institución

Mirando hacia afuera

Con el TLCAN, fundamentalmente se trató de extender el régimen de protección de la propiedad intelectual a las reglas de protección de la inversión, aunque sin duda el mayor logro de ello fue reiterar como patentables los productos farmacéuticos y agroquímicos que ya estaba contemplado desde 1991 en nuestro país. Para los norteamericanos no era suficiente con ese estatuto dada la manera en que puede ser modificado nuestro orden normativo interno. Como dice Pérez Miranda:

> *"La inversión de un extranjero o de una empresa extranjera se encuentra sometida, en principio, al cambiante derecho interno del país huésped.*
> *Por ende, las empresas trasnacionales y los inversionistas extranjeros presionan para que otorguen garantías especiales a sus inversiones"* (Pérez Miranda R. , 1994, pág. 49)**.**

Aunque el TLCAN, no define específicamente lo que debe entenderse por inversión sino que se limita a señalar los conceptos que pueden ser considerados como tal, sin duda quedan incluidos los valores inmateriales o intangibles en esa concepción cuando señala:

> ***"Artículo 1139**: Definiciones*
> *Inversión significa:*
> ***g)** Bienes raíces u otra propiedad, tangible o intangible, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines".*

Desde luego, esa consideración permite que con el carácter de inversión se puedan hacer transferencias libremente y sin demora, tratándose de ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos, ganancias en especie y otros montos derivados de la inversión.

Bajo ese tratamiento, el Capítulo XI incluyó una Sección B: "Solución de controversias entre una parte y un inversionista de otra parte", estableciendo un esquema de arreglo de diferendos para ser sustanciados como procedimiento arbitral en Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones que es un mecanismo de solución de controversias, específico y distinto al procedimiento genérico reservado para temas distintos a los de inversión. Con ello, en virtud del TLCAN, aceptamos sustraer a la jurisdicción del país el tratamiento de los conflictos derivados de la protección a los inversionistas, cerrando el modelo de tutela con las prescripciones relativas a las figuras llamadas "Trato





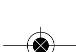
Nacional" (un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas); "Trato de Nación más favorecida" (trato no menos favorable que el que otorgue a los inversionistas de cualquier otra parte o de un país que no sea parte); y, "Nivel mínimo de trato" (trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas).

El acento más marcado del TLCAN descansa en la protección a las inversiones como un régimen sobrepuesto al de propiedad industrial, propiamente dicha, particularmente en el campo de las patentes. Hemos insistido en que el problema no fue hacer extensivo el patentamiento a la farmacéutica y agroquímica, sino la manera en que se entendió el derecho de exclusividad: la obligación de respetarlo debió ir acompañada del derecho correlativo de hacerlo de acuerdo a un sistema que mitigara los efectos más extremos de los prácticas monopólicas que, al descansar en el poder estatal, pueden inhibir la competencia y extinguir la iniciativa a la inventiva. Por ello, el TLCAN prácticamente se constriñó, en el artículo 1709, a prever límites para las situaciones donde alguno de las partes pueda adoptar medidas que afecten la explotación normal de la patente, dejando las reglas más precisas al ADPIC, aunque este acuerdo se ubica dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio y se concibe como un convenio internacional complementario a los existentes, como un convenio-plus.

Cabría agregar que el artículo 1106: "Requisitos de desempeño" contiene una condición poco observada y que se traduce en un deber de abstinencia, para el Estado, es decir, de no hacer. La imposibilidad de imponer condiciones a las inversiones o a los inversionistas en relación con el porcentaje de integración de componentes nacionales en la manufactura de exportación; contratar a productores locales; restringir las ventas; o para transferir tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, entre otros. La razón de esta prohibición se explica en función de que pueden ser condiciones que obstaculizan la libre circulación de bienes, pero implica una renuncia a obtener alguna ventaja tecnológica derivada de la rentabilidad de la localización de una inversión. Si hubiésemos partido de la idea que en cuanto a desarrollo tecnológico se refiere, nuestros países y sus socios comerciales se encuentran en igualdad de circunstancias y recursos sería comprensible una renuncia de esa naturaleza, pero es claro que a pesar de que la transferencia de tecnología siempre es anunciada como una justificación para impulsar el libre intercambio comercial y el otorgamiento de facilidades a la inversión ello no ha ocurrido. Esa posibilidad fue cancelada en los términos del artículo 1106.

Desde su concepción, el TLCAN parecía un convenio entre iguales: la visión ricardiana se recuperaba para proponer que cada país de la región de Norteamérica podía concentrarse en aquello en lo que fuera más rentable. Sin duda México se conformó con proveer materias primas, manufactura de ensamble con poco valor agregado y mano de obra barata. Aunque no está muy explorado el sistema de incentivos que se derivan de la inserción del citado artículo 1106, en el agotamiento de nuestra fortaleza tecnológica basada en la imitación,





se observa que el origen de la pérdida de generación de tecnología se inscribió en éste dispositivo en la medida que pactó la posibilidad de impedir la exigencia a los inversionistas extranjeros para realizar en el país investigación y desarrollo y de tecnología, así como la posibilidad de insertar en nuestra legislación interna la prohibición de "… restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas".

Aisladamente, esa cuestión no parecía vulnerar el equilibrio entre iguales, pero a distancia se observa que la exigencia a la transferencia de tecnología fue una renuncia absurda por parte de México, ya que el régimen de importaciones inhibió cualquier capacidad de desarrollo tecnológico autóctono.

Ahora bien, la trayectoria de nuestra legislación vigente coincide con el proceso que concluyó con el acuerdo de Marrakesh y la firma del ADPIC, que si bien contempla un régimen que podríamos llamar técnico, su revisión permite entender por una parte, cómo se justificó en México la propiedad industrial a partir de su connotación patrimonial (utilizada conceptualmente para justificar el alcance monopólico de un derecho y el resultado económico de ello: el derecho de apropiación) y, por otra parte, su inserción en un sistema económico retrasado, acostumbrado a la protección estatal, obligado súbitamente a competir.

Los ADPIC´s, en efecto, son el instrumento internacional de mayor alcance que se haya celebrado en materia de derechos de propiedad industrial, armoniza normas sustantivas de éstos, pero permitió legislar libremente sobre los aspectos técnicos de interés propiamente nacional. Estableció así, la obligación de adoptar estándares mínimos en materia de protección y la libertad de proponer y adoptar fórmulas jurídicas adecuadas a cada sistema jurídico y de acuerdo con los diversos niveles de desarrollo tecnológico.

En ese sentido, despiertan un enorme interés las reflexiones de Carlos Correa respecto al margen de flexibilidad aceptado en el ADPIC, para considerar medidas nacionales tendientes a evitar distorsiones injustificadas de la competencia:

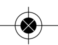
— *Instrumentar en la legislación nacional licencias obligatorias que actúen como elementos de disuasión para evitar prácticas abusivas y favorecer el acceso a licencias voluntarias, bajo condiciones comerciales razonables.*

— *Asegurar la importación de productos puestos en el mercado legítimamente, bajo el principio de agotamiento internacional;*

— *Excluir de la patentabilidad (por no reunir los requisitos constitutivos de una "invención"), las sustancias existentes en la naturaleza, incluyendo genes, células y productos de base biotecnología;*

— *Excluir igualmente la patentabilidad de plantas y animales, y los procesos esencialmente biológicos para su obtención;*





— *Limitar la inversión de la carga de la prueba a patentes de procesos relativos a nuevas entidades químicos"* (Correa, 1998, pág. 157).

La importancia que tuvo la negociación de los ADPIC´s para la formación de nuestro derecho nacional en la materia fue muy relevante. No tan sólo porque es el Acuerdo que rige el comercio internacional vinculado con la actividad inventiva *(y las otras figuras de P.I. por supuesto)*, sino porque los términos de su discusión fueron provocando los acomodos de nuestra Ley de Invenciones y Marcas en 1976, –inicialmente- y los de la de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y la vigente Ley de la Propiedad Industrial. Basta comparar las coincidencias de las fechas de publicación de éstas, con la naturaleza y alcances de las propuestas de los países desarrollados que desde el principio eran proclives a fortalecer la protección de los farmacéuticos y agroquímicos como patentes para ofrecerles un entorno de protección muy robusto, como hemos insistido. Esa consideración la haremos más adelante (Correa, 1998, pág. 22).[4]

Aunque, a 20 años de distancia parecería perder sentido la revisión crítica del desarrollo de las negociaciones de los ADPIC´s, lo cierto es que es útil rescatar algunas de las visiones que estuvieron presentes y que quedaron incorporadas en el instrumento. Otras posiciones no prosperaron, pero su discusión parece duradera hasta hoy. Me refiero al espíritu de los artículos 7 y 8 y a los plazos de entrada en vigor previstos por el artículo 65, que merecen un punto de vista analítico. Por supuesto, sin desmerecer la importancia de los aspectos estrictamente técnicos como son las reglas generales para la patentabilidad; las excepciones a éstos; el otorgamiento de licencias; los usos, entre otros, pero que puedan ser consultadas directamente en el texto de los acuerdos.

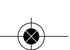
El artículo 7, expresa:

> *"La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán construir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones".*

Se trata, sin duda, de una prescripción con más pretensiones conceptuales que para el sentido jurídico que ofrece. Sin embargo, constituye una excelente oportunidad para insistir que la protección de los derechos de propiedad intelectual es el medio por el cual el Estado participa en la corrección de las fallas del mercado, en tanto que la patente cumple una misión privatizadora de manera tem-

[4] "En diciembre de 1991, el Director General del GATT, A. Dienkel, presentó un texto de compromiso del proyecto de "Acuerdo TRIP´s, el que después de su presentación sólo sufrió mínimas modificaciones (sólo dos artículos de relevancia) hasta su adopción final de Marrakesh, en abril de 1994, como uno de los anexos al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio" (OMC).





poral pero lo hace –paradójicamente- por razones de interés público. Ni el otorgamiento de derecho de exclusividad –ya sea que su origen sea un privilegio concedido por el Estado o se trate de un derecho pre-existente de propiedad- son fines en sí mismos, sino los medios para crear las condiciones para que la inventiva se convierta en un factor de competencia en el mercado.

El hecho que aparezcan en el panorama de la propiedad industrial de nuestro país la innovación y la transferencia tecnológica apuntan al papel que debe desarrollar el Estado en esa vinculación, de fines a medios En el campo de la economía del conocimiento, la función tutelar del poder público es una función que se forma por una doble conducta: de omisión, en la medida que está obligado a abstenerse de intervenir en la explotación normal de las patentes o de alguna fuente de ganancia legitima y, de acción, para intervenir ante terceros para hacer valer los derechos del titular. El régimen *sui-generis* de protección es un régimen contrario a la competencia, pero tiene como finalidad una razón superior (el bienestar colectivo) no la defensa de intereses particulares. El funcionamiento del sistema de innovación depende que el Estado cumpla con su doble función. Si ello no ocurre se provoca una falla de gobierno (quizás como resultado de que sin condiciones de competencia, la mera protección se convierte en sobre protección) que impide que el Estado provea esos bienes públicos (en este caso, la falta de condiciones para la "destrucción creativa").

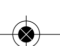
Por su parte, el artículo 8, previó para los países la posibilidad de adoptar reglas propias para ajustar su regulación para "…promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente acuerdo". Así como medidas "… para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología".

De esa redacción se desprenden tres elementos que, si bien sería muy difícil afirmar que fueron recogidos por nuestra legislación, es conveniente mencionarlos: a) la noción de interés público para promover ciertos sectores estratégicamente necesarios para impulsar la generación de conocimiento útil; b) la prevención del abuso de derechos de propiedad intelectual; c) la impertinencia de prácticas que, basados en el ejercicio del derecho de exclusividad, resulten en la limitación del comercio o en detrimento de la transferencia de tecnología.

Sin duda, las pretensiones del artículo 8 son los de complementar la protección lisa y llana de los derechos de propiedad a que se refiere el numeral anterior con la posibilidad de hacer explicitas las medidas tendientes a evitar el abuso de derechos o limitaciones al comercio de mercancías, incluyendo el propio conocimiento considerado como tecnología.

Me pregunto sí con base en los ADPIC´s, además de un detallado sistema disuasorio basado en la exigibilidad de explotación de las patentes (no me voy a referir a las importaciones paralelas); mecanismos para el otorgamiento de licen-





cias contractuales, obligatorias y de utilidad pública; usos sin autorización del titular y sanciones, era posible hablar de robustecer nuestro sistema de competencia para utilizar también instrumentos económicos que favorecen la competencia, como podría ser el de utilizar el poder de compra del Gobierno, el agotamiento internacional del derecho, el otorgamiento de subsidios e, incluso, el acceso efectivo al uso y aprovechamiento de inversiones de invenciones de uso libre.

En el sistema adoptado en nuestras leyes no parece haber recursos instrumentales para incidir en el mercado, especialmente si, como previene el artículo 25 de la Ley de Propiedad Industrial, el titular de una patente puede oponerse a la importación de un producto, sin su consentimiento.

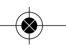
Mirando hacia adentro

El tránsito jurídico para pasar de una política regulatoria que planteaba que "… la patente no es un derecho natural de propiedad como lo consideró el liberalismo sino un privilegio que el Estado otorga y cuyo campo de aplicación alcance y ejercicio quedan sujeto a los términos que el propio Estado decide concederle" (DOF, 1976)[5] a otra que anunciaba que "… dentro del Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países miembros están buscando la forma de eliminar los obstáculos para la expansión del comercio internacional que se originan por defectos de la protección de la propiedad industrial,[6] obedece a la visiones que oscilan de observar a la patente como un privilegio otorgado por el Estado en funciones de derecho público, a un derecho de propiedad que no es creado por el Estado sino reconocido por éste y anterior a él. En realidad la dialéctica responde un debate jurídico inacabado en nuestro país, entre el *ius positivismo* y el *ius naturalismo*. Empero en 1976, México definía su futuro económico apostando al crecimiento hacia el mercado interno, y en 1991 (y por supuesto 1994, en que se publica la actual Ley de la Propiedad Industrial) decidido a abrir y desregular nuestra economía hacia el sector externo.

No es propósito de este trabajo examinar los cambios que sufrieron los modelos jurídicos de protección que rigieron durante la vigencia de cada ordenamiento. Es útil revisar; sin embargo, por qué lo que era bueno para México materia de desarrollo tecnológico –con los certificados de invención que amparaban derechos de usufructo más no de exclusividad, en aquellas materias que se consideraban como no patentables, como la farmacéutica- no lo era antes de

[5] Exposición de motivos de la iniciativa de Ley que regula los derechos de los inventores y el uso de signos marcados.

[6] Exposición de motivos de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1991.



1991, porque "… el certificado restringe considerablemente la capacidad del inventor para controlar las modalidades del desarrollo industrial y comercial de la invención y, es por ello, que resulta menos atractivo para la industria, en comparación con la patente". La razón de ello, obedece sin duda, al modelo de desarrollo económico imperante en cada época; a la naturaleza del desarrollo de la técnica; al modelo de apropiación tecnológica de cada época; y, al papel con que ideológicamente se ubicaba el Estado en la materia. En ese entorno destacaría que en México el mercado nunca ha sido un elemento de asignación de recursos para la innovación, porque no hay incentivos para la competencia, dado el carácter monopólico de la economía: ello explica el bajo patentamiento histórico.

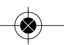
Por ello, no ha sido trascendente proponer en nuestra legislación medidas que limiten la posibilidad del ejercicio excesivo del derecho de exclusividad de la patente ya que finalmente también éste responde a la naturaleza de las instituciones encargadas de la administración de los derechos de propiedad intelectual. No solo no pugna con las consecuencias anti-mercado que naturalmente puede traer el otorgamiento y explotación de una patente, sino que puede ser, incluso, absolutamente disfuncional al modelo de acumulación de capital en nuestro país, que es estructuralmente extractivo de rentas. Lo cierto es que la naturaleza de las instituciones políticas y económicas del país, siempre han determinado el punto de eficiencia donde la protección a la inversión extranjera y los incentivos a la innovación nacional.

En un sistema estrictamente liberal, sería inútil que quisiéramos destinar el 1% del PIB al fomento de la investigación y desarrollo de innovación, cuando los números demuestran estadística y contablemente hablando, que no hay relación entre la oferta de tecnología y la demanda en México. Puede entenderse si admitimos que tanto las instituciones de educación superior, como las empresas del sector secundario, especialmente, han desplegado una vocación indudablemente rentista, que sólo puede justificarse en las publicaciones científicas y tecnológicas, patéticamente reiterativas.

Una conclusión

En líneas anteriores sostuvimos que la lógica regulatoria del conocimiento ha variado sustancialmente desde 1976 a la fecha. Lo único consistente ha sido el bajo número de solicitudes de patente y el alto número de rechazo de estas, tratándose de nacionales, desde 1986 empezó a hacerse sentir un impulso modernizador que se inscribió en la dinámica de la Ronda Uruguay que tuvo un soporte en el desarrollo científico y tecnológico de la industria química –farmacéutica a nivel mundial y particularmente en los Estados Unidos y que de manera inmediata forzó a que en 1987 se practicara una modificación a la Ley de Invenciones y Marcas para volver patentable el proceso manteniendo la no





patentabilidad del producto, pero concediendo un plazo de 10 años para volver patentables ambos, producto y proceso, el cual fue desestimado con la nueva Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial la cual ya no los consideró como no patentables.

Esta perspectiva permite explicar las razones por las que ni el TLCAN, que dejaba un ámbito de juridificación en nuestro derecho interno, ni los ADPIC´s, fueron determinantes para adaptar nuestras leyes en los aspectos que era discrecional hacerlo, -lo farmacéutico y agroquímico ya estaba haya contemplado desde 1991, por más que la Ley de Propiedad Industrial vigente, resultado de las reformas y adiciones a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial y hubiera sido posterior a la entrada en vigor de los instrumentos internacionales-, ni a utilizar el plazo de transición de hasta 5 años, para hacer las adaptaciones al derecho interno: sólo se hizo necesario ajustar la naturaleza económica y administrativa del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (concebido formalmente desde 1991 y creado en 1993 con funciones solamente de apoyo técnico a la Secretaría del ramo) a efecto de atribuirle funciones de autoridad constitutiva, declarativa y fiscalizadora (inusuales para un organismo público descentralizado, en esa época) y algunos muy limitados facultades de fomento (tanto de la protección de la propiedad industrial, como de la innovación y de la transferencia de tecnología).

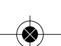
Por supuesto, complementando el nuevo esquema, se modificaron la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Expropiación.

Al respecto Pérez Miranda dijo:

> *"La legislación mexicana, sin embargo, no ha aprovechado los márgenes negociados en el TLCAN ni en la OMC, y en muchos casos es más proteccionista que la misma de Estado Unidos, así sucede con ciertos formas de transferencia de tecnología no patentada, u otras en las cuales la patente es solo uno de los objetivos del negocio jurídico, como las transferencias de paquetes tecnológicos, el secreto industrial y en especial las denominadas "franquicias"* (Pérez Miranda R. , 1994, pág. 51)**.**

Dos cuestiones significativas contribuyen a entender la función protectora que la propiedad industrial adquirió en cuanto a privilegiar su carácter de inversión se refiere, como se análogo con el TLCAN, y la otra el abandono de la función activa del Estado para impedir que el carácter monopólico de las patentes, se haya convertido en un elemento inhabilitador de la competencia y del uso del mercado para promover la innovación, como se observa muy fácilmente en la industria farmacéutica. A diferencia de la Ley de Invenciones y Marcas de 1976, la Ley de Propiedad Industrial vigente, siguiendo lo acordado en el TLCAN, considera que la explotación de la patente puede hacerse a través de la importación, lo que se conoce como "importaciones paralelas" y doctrinalmente como "agotamiento internacional del derecho". Parece lógico que por introducir cier-





to grado de competencia en el mercado, sobre todo porque la falta de disciplina de éste se debe a la exclusividad y es que no son producidos en el territorio de un país en el que ya se encuentra protegida la patente, la oferta de bienes puede compensarse obteniéndolos de otros países en que ya se encuentran lícitamente en el comercio, para evitar discriminación y abusos de precios. Sin embargo, es excesivo que la Ley considere que para proteger ese derecho exclusivo de explotación de la inversión requiera el consentimiento del titular para realizar la importación.

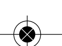
Si la Ley lo permite es obvio que en ausencia de competencia, es posible fijar un sobreprecio que quizás ni siquiera corresponda al país de origen de la importación. De hecho, oponerse a la importación deberá constituir un ejercicio abusivo del derecho de exclusividad, sobre todo porque no se le afecta económicamente desde el momento que el titular ya recibió una compensación desde que lo introdujo al comercio: agotó su derecho. Si nuestra Ley no lo ve así es porque su acento es la inversión, no la competencia. Siendo el régimen de protección de la propiedad un sistema sui-géneris que descansa en la intervención del Estado para proteger y fomentar éste, como hemos apuntado, tiene una doble función: limitar los excesos del derecho de propiedad y corregir las fallas del mercado, para generar conocimiento innovador, es decir, es un deber de acción y de omisión. Cuando asume sólo la función fiscalizadora lo hace por una vocación extractiva ya que tiene como consecuencia mantener el *status-quo* tecnológico.

En México; sin embargo, la innovación tecnológica, como política pública desobedece a la economía: está basada en la oferta únicamente, porque los demandantes de tecnología la adquieren en el extranjero en el extranjero (*learning by using*) en la asignación de fondo públicos de fomento, así como en la ciencia básica, no en el mercado, cerrando un círculo tecnológico. Se trata de un problema de enfoque.

Si la pregunta fuera ¿Cómo deberían los gobiernos -en general- elaborar su legislación sobre patentes? La respuesta sería que ésta debe encontrar un difícil punto medio: la perspectiva de obtener beneficios económicos es lo *único* que impulsa a un agente económico a desarrollar investigación, un grado excesivo de protección hace que resulte difícil para la I+D "Esto nos lleva a una cuestión general: es probable que el tipo de progreso tecnológico sea diferente en las economías más avanzadas que en las menos avanzadas. Las economías más avanzadas, al estar por definición en la *frontera tecnológica,* necesitan desarrollar nuevas ideas, nuevos procesos y nuevos productos. Necesitan innovar. Los países que se encuentran rezagados pueden mejorar su nivel de tecnología (*imitando y adaptando)* los nuevos procesos y productos desarrollados en las economía más avanzadas. Necesitan imitar. Cuanto más rezagado se encuentra un país, mayor es el papel de la imitación en relación con la innovación" (Blanchard Olivar & Alessia y Gavazzi, 2012). (El subrayado es mío)

No se trata por supuesto, de proponer el relajamiento del sistema de protección de las invenciones, sino de considerar si en materia legislativa México se encuentra en ese punto medio en el que tanto la sobreprotección (que tien-





de a favorecer el ejercicio abusivo del derecho) como la protección subóptima *(que tiende a favorecer el plagio)*, es decir, si hay incentivos a la innovación. De cualquier manera la imitación no necesariamente es ilegal: hay conocimiento de uso libre que no es obsoleto sino que simplemente no fue protegido en el país.

Desde el inicio de la Ronda Uruguay las negociaciones partieron de distintas concepciones sobre la propiedad intelectual. Los países en vías de desarrollo tuvieron como propósito "... asegurar la difusión de tecnologías mediante mecanismos formales e informales de transferencia. El crecimiento de la base industrial de esos países ha dependido fuertemente –y lo seguirá haciendo- de los flujos de tecnología del exterior (Becerra Ramirez, 2011, págs. 213-246). *Por otra parte, esos países pueden contribuir al perfeccionamiento y superación de tecnologías preexistentes, especialmente mediante innovaciones incrementales e ingeniería inversa legítima*" (Correa, 1998, pág. 24).*

III. ¿A dónde queríamos llegar?

De acuerdo con Daniel Price, negociador del capítulo de inversión por parte de los norteamericanos, citado por Víctor Carlos García Moreno, "(…) las barreras de inversión deben ser consideradas como barreras al comercio, por ello, en opinión del autor, era esencial la creación de un capítulo especial que regulara todo lo relacionado a la inversión.

El autor, señala que el multicitado capítulo XI tiene tres objetivos primordiales:

— Establecer un ambiente seguro de inversión a través de la elaboración de reglas claras para el trato justo de la inversión extranjera y de los inversionistas extranjeros.

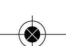
— Eliminar las barreras a la inversión a través de la supresión o liberalización de restricciones existentes al respecto.

— Crear un medio eficiente para resolver las controversias que puedan llegar a existir entre un inversionista y el país que recibe la inversión" (Cruz Barney, 2008).

El artículo 27 constitucional adoptó la visión de la Escuela Clásica Española, que atribuía a la Corona la propiedad originaria y el dominio directo de todos los bienes de sus colonias, en este caso, la Nueva España o México, en los términos cronológicos en que estamos hablando.

* Nota: Las cursivas son del autor.





Si bien esa redacción corresponde a la Constitución vigente, el texto constitucional ha tenido visiones mucho más liberales como lo fue el texto del artículo 27 de la Constitución de 1857, que asimilaba los derechos de propiedad a la pre-existencia que debía ser reconocida por el Estado. Esa visión, sin duda, es la relacionada por quienes comprenden –en el sentido de fusionar- los derechos de exclusividad de la explotación de una patente con los derechos de propiedad (Cruz Barney, 2008).[7]

Al respecto, cabe argumentar que "(…) los derechos que se otorgan al inventor, sus derechos subjetivos derivados de la invención, nacen de la decisión legal, del reconocimiento de un derecho personal. Como contraparte, si se acepta que se trata de un derecho natural preexistente, que la ley no crea ni otorga, sino que solo lo "reconoce" y que ese derecho es un derecho de "propiedad", es el legislador quien tiene que fundamentar cualquier límite que pretenda fijar el derecho del inventor**"** (Pérez Miranda R. , 1994, pág. 30).

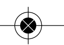
La apropiabilidad supone una discusión distinta a las connotaciones juridicistas del Derecho, ya que no se pronuncia sobre el atributo de exclusión a terceros del titular de la propiedad, sino que se inscribe más en una perspectiva económica que está presente cuando hay que definir derechos de apropiación sin definir el carácter de propietario, es decir, cuando se trata del derecho de propiedad indefinido pero que la ley le permite reducir los costos de transacción en materia de distribución de dividendos.[8]

Por lo tanto, creemos que no es una solución jurídica tan sencilla asimilar lisa y llanamente el derecho de exclusividad propio de las patentes porque el nacimiento de éste, derivado de su valor intangible inmaterial, depende del reconocimiento del Estado, por más que después de ello se desprendan una serie de derechos para el titular de la patente y de obligaciones para el Estado. La patente sería, así, un acto jurídico –condición que determina la aplicación de un régimen jurídico general a un caso particular de lo que se deduce que la protección del conocimiento es una expectativa de derecho para cuya verificación se requiere la voluntad del Estado. Con ello, se asemeja más a la lógica de la concesión que a la de propiedad privada.

[7] En la Ronda Uruguay, los países en desarrollo mantenían la postura de llegar a un acuerdo sobre propiedad intelectual y apropiación hasta 1989.

[8] La propiedad desde el punto de vista de su racionalidad económica, está orientada por los siguientes criterios: Universalidad (todo bien o atributo valorable debe ser objeto de titularidad por parte de alguna para evitar el uso excesivo del mismo); Exclusividad (consistente en la evitación de que otros puedan tener ese mismo derecho); Carácter absoluto (todo bien o derecho susceptible de apropiación debe ser apropiado): Transferibilidad (hay que facilitar la posible transmisión de los derechos desde quien lo valore menos a quien lo valore más).



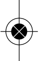


Algo sobre el derecho mexicano

El alcance de la visión constitucional para la protección del conocimiento tiene varias aristas que es necesario considerar: a) se trata de un privilegio otorgado por el Estado en un acto de *imperium;* b) se encuentra sometido a un plazo determinado, es decir, a un límite de tiempo; c) se trata de un derecho de uso exclusivo, es decir, de disfrute, por lo que en principio resulta muy semejante a la figura de la concesión que ya hemos examinado.

En esa tesitura, habría que revisar los antecedentes de una y otra instituciones para decidir la caracterización y la relación que nos interesa: la naturaleza económica del conocimiento y su cosificación para efectos de su protección jurídica, ya que hasta ahora el escrutinio constitucional solo arroja visiones sobre los derechos de apropiación y de exclusividad, pero no de las operaciones económicas a las que responde: la innovación y el desarrollo tecnológico.

La adopción del régimen de propiedad plurimorfo fue un esfuerzo para conciliar una visión jurídica liberal moderna, con otra pre-moderna. La Escuela Clásica Española de la cual se adoptó la idea de propiedad originaria de la Corona (Estado) respondiendo a la Reforma Borbónica iniciada a finales del siglo XVIII en las colonias españolas en América y que consistió en recuperar para la Corona los estancos (monopolios) que habían sido concedidos a corporaciones o a particulares, mediante una merced real en algunas actividades que originariamente correspondían a ésta, a la Corona (nieve, especies, sal, etc.). El visitador de Gálvez, viajó a la Nueva España para hacer valer la legislación indiana. Si bien ese espíritu se perdió con la Independencia y con las sucesivas Constituciones y Bases Constitucionales, en 1917 se recuperó para reexpresar la noción de propiedad originaria del Estado y de la propiedad privada como una forma derivada de aquélla.



Por otro lado, la Constitución de 1917 adoptó en su artículo 28 la fórmula liberal de prohibir los monopolios, para cuyo efecto distinguió a algunos que estaban permitidos y cuya referencia no es útil para este análisis, de otros que están prohibidos. Esto es, la perspectiva de autorizar privilegios en exclusiva para los inventores es absolutamente liberal, aunque sea solución contraria a la competencia.

En México el otorgamiento de una patente y el ejercicio de los derechos de exclusividad que supone para su titular, históricamente se relacionaron con instituciones jurídicas pre-modernas anteriores a la propiedad privada.

Pérez Miranda apunta:

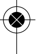
> *"La eliminación de los monopolios en la etapa de desarrollo del capitalismo no afectó al régimen de las patentes que logró consolidarse como excepción de la legislación inglesa; la naciente burguesía de ese país pretendía limitar el poder absoluto de los monopolios que en parte se traducía en el otorgamiento de privilegios y monopolios como fuente de rentas o muestras de reconocimiento y favoritismo. Lograron así que Jacobo I promulgara el Estatuto de los Monopolios en 1624, el cual precisa ciertos puntos que aún perdu-*

> *ran en la legislación sobre patentes: el privilegio se otorga al primer inventor, por plazo determinado (14 años) y siempre que no provoque daños a la política económica estatal elevando los precios o dañando el comercio"* (Pérez Miranda R. , 1994, pág. 2).

Para Douglas C. North, la Revolución Industrial fue posible que naciera en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII porque fue ahí donde se crearon las instituciones que iban a permitir a los inventores garantizar sus derechos de propiedad sobre sus creaciones (Sala, 2008). Ese derecho nació en Inglaterra como una condición política originada por una severa oposición a los monopolios (Acemoglu & Robinson, 2013).[9]

No es propósito de este ensayo revisar el entorno de la Revolución Industrial. Sin embargo, no puede pasar desapercibido que la existencia de un sistema robusto de protección del conocimiento es indispensable para fomentar la innovación, en la perspectiva de que a la invención se la respetarán los derechos de propiedad: le corresponde al Estado crear, tanto las condiciones que permitan a los agentes tecnológicos producir innovación, como la aplicación efectiva del régimen de protección a sus derechos para aprovecharla en exclusiva.

Sin embargo, con esas reflexiones North apunta a otras dos condiciones perturbadoras: a) los derechos de propiedad intelectual son los que tiene el propietario de una idea o de una invención a que nadie se los copie (o sea el derecho de exclusiva lo ve como una obligación de no hacer para los terceros); b) el derecho de propiedad intelectual es un régimen *sui-géneris* que trata a las invenciones y a las ideas como si fueran bienes normales, no bienes públicos por lo que deben tener un trato especial.



Como una conclusión provisional, podríamos apuntar a que los sistemas de protección a la propiedad industrial que hemos revisado –monopolios o propiedad- parecen confundir el fin con los medios y los aspectos formales –jurídicos- con los contenidos (Morales Elcoro, 2010).

En esa línea de pensamiento formal, en cierta visión excesivamente liberal Morales El coro apunta: "En la legislación mexicana, se puede señalar una clara coincidencia entre ambas ramas del derecho con el propósito de eliminar las restricciones al fundamento eficiente de los mercados. Una restricción incuestionable al funcionamiento eficiente de los mercados es la *falta de apropiabilidad* de los beneficios derivados de la innovación. Si una parte de los frutos de la inversión en I&D no puede ser apropiada por el innovador, el esfuerzo en innovación será subóptimo desde el punto de vista social. El reconocimiento de los

[9] Para estos autores, hay una clara relación entre las instituciones políticas y económicas que permiten o no el crecimiento y la prosperidad. Apuntan que la Revolución Industrial fue posible en Inglaterra porque la burguesía emergente y los productores agrícolas pudieron limitar al monarca en su facultad de conceder arbitrariamente "cartas de patente" a quien quisiera, con lo que concedía derechos exclusivos para llevar a cabo actividades o negocios concretos. "La revolución industrial empezó y tuvo su mayor avance en Inglaterra debido a sus instituciones económicas especialmente inclusivas creadas por la Revolución gloriosa. Fue esta Revolución la que reforzó y racionalizó los derechos de propiedad, mejoró los mercados financieros, socavó los monopolios aprobados por el Estado en comercio exterior y eliminó las barreras para la expansión de la industria".

derechos derivados de una patente, no es en este sentido distinto al reconocimiento de cualquier otro derecho de propiedad.

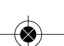
¿Qué sentido tiene impulsar un andamiaje complejo de instituciones para producir patentes que no son reconocidas por el mercado?, ¿cuál es la fórmula correcta para producir incentivos a la generación de conocimiento novedoso cuando hay un mercado oligopólico?, ¿cómo puede contribuir una solución jurídica basada en la protección del derecho de exclusividad, a favorecer la función económica de la innovación? Si tuvimos un impulso modernizador con la liberalización de la economía y la apertura comercial que debían crear condiciones de competencia, ¿por qué no se ha reflejado en el número de solicitudes de patente de mexicanos?

Hasta aquí, he tratado de aportar los elementos de juicio necesarios para explicar la necesidad de plantear esas preguntas: están encaminadas a proponer un debate distinto al título del ensayo, pero lo cierto es que tenemos que revisar las consecuencias y perspectivas de haber impulsado un acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá suponiendo que nuestras instituciones jurídicas y políticas podían soportar la liberalización de la economía en la cual la propiedad intelectual fue un indicador cuantitativo muy revelador: si los términos del intercambio funcionaran a 20 años de la firma del TLCAN, para México se hubiera traducido en la generación de conocimiento innovador y, consecuentemente, en un proceso muy activo de transferencia de tecnología. " (…) "la sustitución del modelo de economía cerrada, de un intervencionismo estatal con fuerte justificación social, por un modelo de mercado que emprendió una transformación de la organización estatal, de relaciones con la sociedad y con el resto de los países, trajo consigo modificaciones sustanciales al derecho positivo en esas materias" (Roldan Xopa, 2004), las cuales, en cuanto a propiedad intelectual se refiere, no provocan la conducta socialmente deseada en los términos de las relaciones que nos interesan entre la protección del conocimiento y la innovación. En rigor, ese es el debate que ha estado implícito en la lógica de reforzar el régimen de protección de ésta confundiéndole (en el sentido de fusionar, otra vez) con el de propiedad y extendiéndolo en virtud del TLCAN a significarlo como inversión intangible.

Me parece que la dinámica que adquirió desde el principio esa relación (1986-1994) revela los aspectos que estructuralmente han impedido que tanto la adecuación de la legislación interna para prepararla a aprovechar el comercio internacional y el libre intercambio de mercancías como la utilización de la racionalidad del mercado, fueran factores de desarrollo económico efectivo y no, como ha sido, facilitadores de una enorme dependencia tecnológica y es que el carácter esencialmente extractivo de nuestras instituciones políticas y económicas no fue percibido como una condición insuperable: pareció que la inercia modernizadora por sí misma –a manera de conjuro- iba a modificar el acomodo de intereses de los factores de poder, desacostumbrados y renuentes a la competencia.

Dejemos de lado, por un momento, la consideración de cuál es y era, (con el TLCAN) el nivel eficiente de protección del conocimiento, por un lado, y de que la propiedad industrial se considere como una mercancía que debe circular mer-





cantilmente como resultado exitoso de una inversión dado su componente inmaterial reconocido por el mercado, y por otro, centrarnos en deducir los elementos de tensión que supone utilizar una figura contraria a la libre competencia por su carácter monopólico y exclusivo, como es la patente, para ser utilizada por los agentes económicos como instrumento de generación de renta, ya que al fin y al cabo el conocimiento entra de esa manera a un circuito económico que obedece a sus propias reglas e incentivos: la economía del conocimiento. Sin lugar a dudas, el conocimiento, la tecnología y las ideas son bienes públicos, lo que significa que pueden caracterizarse de manera diferente a los bienes normales o clásicos, y por tanto deben recibir un trato diferente a éstos. En esa perspectiva, se describen porque pueden ser consumidos simultáneamente; no se extinguen con su uso; y, sobre todo, los usuarios siempre están interesados en obtenerlos gratuitamente. Por ello, cuando un particular genera un bien público espera recibir una compensación o retribución social ya que tarde o temprano, la colectividad resultará beneficiada.

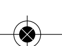
Por tanto, el Estado debe decidir cuál será la naturaleza y alcance de la protección que debe conceder a ese bien para garantizarle que puede ser producido y aprovechado privadamente. Si no otorga el nivel esperado de protección jurídica y la hace valer, no habrá incentivos para que se siga innovando, pero si se excede desalentará las iniciativas innovadoras para futuros interesados en obtener renta como resultado de su aptitud inventiva: un sistema de patentes atribuye a quien innova el derecho a ser el único explotador del invento, crea un monopolista.

En el otro extremo; sin embargo, ese talante le permite al monopolista fijar los precios de ese bien porque no está sujeto a la falta de disciplina del mercado, creando una tensión entre la necesidad de conceder derechos de manera monopólica a partir de la propiedad intelectual y además de la necesidad de fomentar la competencia de precios. "(…) Establecer el balance correcto y evitar abusos no es sencillo: la sobreprotección de una innovación actual puede desalentar innovaciones sucesivas mientras que una protección insuficiente, si bien beneficiaría a corto plazo a los usuarios, desalentaría a la larga la innovación, dañando en última instancia al público en general" (Morales Elcoro, 2010, pág. 48).

Sin duda, el Estado debe decidir cuál es el alcance de su intervención para corregir las fallas del mercado en la generación de conocimiento, en medidas que oscilan entre favorecer un entorno de protección que no puede ser ni laxo ni demasiado estricto y es por ello que deberíamos intuir que debe existir otro elemento cuya presencia debe ser favorecida por el Estado para conciliar los inconvenientes de la dialéctica monopolio-mercado en cuanto a regulación se refiere: la competencia. Como apunta Morales Elcoro, "la evidencia internacional comparada resulta incontrovertible: mayor competencia estimula la innovación y alienta una mayor productividad" (Morales Elcoro, 2010, pág. 48). La ausencia de condiciones para competir asfixia el interés por innovar.

Al respecto, Joseph Schumpeter ("Capitalismo, socialismo y democracia") advirtió que si se quería promover el desarrollo tecnológico lo que había que hacer "(…) era crear instituciones que protegieran a los innovadores de la competencia de





precios pero que les *incentivaran a practicar la competencia de innovaciones* (…)" (Sala, 2008, pág. 80). Este proceso de *destruir* los beneficios de la competencia a base de *crear conocimientos* superiores pasó a ser conocido como "destrucción creativa",[10] de la cual hablaremos posteriormente, por ser una comprensión importantísima de la naturaleza de las políticas públicas que debió impulsar el país cuando trasladó el sistema de protección de patentes de privilegio a derecho de propiedad.

Para completar su visión de la dialéctica monopolio-competencia, expresó:

> *"Ahora bien hay que tener en cuenta que eso significa que el inventor (o el propietario de la patente, en caso de que el inventor se la haya vendido) debe tener el derecho a ser el único explotador del invento. Es decir, debe obtener el monopolio de su invento. Vemos pues, que en la economía de las ideas un cierto grado de monopolio no está mal, sino que es necesario para que haya progreso tecnológico. Ahora bien, estos derechos de monopolio deben ir acompañados de la disciplina que conlleva la competencia tecnológica e innovadora. Esto es, se debe crear un marco en el que haya competencia de ideas y no competencia de precios"* (Sala, 2008, pág. 81).

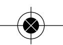
Una segunda conclusión provisional apuntaría a afirmar que la innovación en México –o quizá sea preciso señalar que la innovación de mexicanos- se ha desplegado de manera fragmentada lo que ha separado la secuencia de la cadena de valor que inicia en la generación de conocimiento aplicable y termina en el mercado: antes y después del TLCAN, la baja patentabilidad responde a la ausencia de incentivos a competir.

Si antes de 1986 nos propusimos no confrontar la competencia del exterior para ajustar el crecimiento económico al dinamismo de la industria como sinónimo del progreso, el ingreso al GATT significó una ruptura de un modelo de desarrollo hacia adentro. La apertura comercial funcionó en un entorno en el que la política industrial sería guiada por el mercado para permitir que la creación destructiva procurara las mejores prácticas y el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías que nos permitieran atraer inversión en atención a nuestras ventajas competitivas. Aunque me referiré a eso en el siguiente apartado, el impacto que esta visión representó a la conformación de una economía monopólica u oligopólica que por ende, no necesita competir, la regulación de la propiedad industrial contribuyó a facilitar la concentración de capital en favor de las empresas extranjeras en atención a que se aplastó la capacidad imitadora *(catching-up)* que tanto incomodaba antes del TLCAN a los países desarrollados.[11]

[10] Algunas traducciones le llaman "construcción destructiva", lo cual sólo refleja el contenido dialectico de la economía de las ideas, basada en la función económica del derecho de exclusividad.

[11] Quisiera agregar que los países que formularon una línea de política industrial complementada con una estrategia de absorción tecnológica basada en la imitación (China, India, Corea del Sur) hoy crecen a tasas de dos dígitos. México ha crecido en las últimas dos décadas, un promedio del 1.2% sobre el PIB.



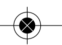


Lo quisiera reexpresar de esta manera: el modelo jurídico que nuestro país adoptó con el TLCAN para dar garantías y seguridad jurídica a la inversión extranjera directa que se ajustaba al modelo de política económica reservado a los países en vías de desarrollo que, como el nuestro, habían agotado su estrategia de crecimiento basada en el gasto público, al final -20 años y muy pocas patentes después- no contribuyó a responder a las pretensiones del TLCAN porque se limitó a favorecer el ingreso de capitales en los términos que tanto el capítulo XI del TLCAN como la Ley de Inversión Extranjera preveían para el comercio e inversiones de nuestros socios comerciales abandonando el ejercicio de las facultades de promoción de la competencia de las innovaciones: su funcionamiento se significa por la captura del regulador, en la medida que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) se ha convertido en un órgano privilegiadamente registral de patentes extranjeros y, especialmente, incrementales, y periféricas, por una parte, y fiscalizador, por la otra.[12]

El IMPI ha rehusado adoptar un papel más activo como facilitador del mercado, lo cual es explicable en función que su papel es el de reconocer la novedad inventiva proveniente de cualquier fuente, nacional o extranjera y concederle la certidumbre necesaria al inversionista, lo que ha traído la doble consecuencia de facilitar el uso de las patentes extranjeras para inhibirla competencia basada en la innovación (creación destructiva) y el abuso de las patentes incrementales para obtener ganancias excesivas basadas en la naturaleza del monopolio. En su creación el IMPI, fue concebido para favorecer el modelo de protección propiedad industrial -inversión extranjera- por lo que funciona como un órgano público capturado estructuralmente por el regulado: no puede imponer políticas de fomento porque fue destinado a registrar, no para incidir en el mercado. Es una función que cumple sobradamente, especialmente en la administración actual: otorga cada vez más patentes incrementales y/o de segundo uso. Queda en duda la juridicidad de esa disposición tan generosa, violatoria de la lógica de la formalidad pero explicable en función de la opacidad del protocolo para otorgar una patente o una marca ya que queda a la discreción de un burócrata: el título del IMPI.

[12] Como se sabe, la protección de la propiedad industrial es territorial, es decir, lo que no se protege en un país, es un conocimiento de dominio público. En México, hay más de 70 millones de patentes de uso libre (no necesariamente con tecnología caduca, en virtud de la fecha de patentamiento, sino que, simplemente no fueron protegidos en el país). Sin embargo, para la autoridad registral (hablaremos en sentido amplio, ya que la patente implica el reconocimiento de la novedad) la dimensión de su actuación se limita a garantizar la seguridad jurídica para la explotación –el derecho de exclusividad- pero no a favorecer la “creación destructiva” del conocimiento, debido a las causas que hemos mencionado.





Fallas de mercado y fallas de gobierno

El nivel de patentamiento no varió significativamente al pasar de una economía cerrada y protegida impulsada por un Estado intervencionista promotor de un modelo de desarrollo económico basado en la política industrial sustitutiva de importaciones, a un modelo de economía abierta liberalizada y promotora del ingreso de capital extranjero, impulsada por un Estado que se abstuvo de proponer una política industrial que dejó que el mercado funcionara en la perspectiva de que la exposición a la competencia internacional se convertirá en el incentivo estructural para fomentar la eficiencia y la competitividad de la industria, lo que no deja de ser significativo por lo menos para suponer que ni la estrategia sustitutiva de importaciones ni la integración comercial han creado incentivos para generar conocimiento, para lo cual sería interesante revisar cómo opera el uso de la tecnología en nuestro sector manufacturero, por lo menos.

Es evidente que la creación destructiva, imaginada por Schumpeter, no ha sido un factor relevante para nuestra política industria por lo que habría que apuntar algunas hipótesis: a) la absorción tecnológica de las empresas mexicanas es pasiva, es decir, adquirida en el mercado porque no tienen capacidad o interés en innovar; b) si la industria llega a producir innovación no la protege porque no puede o no quiere escalarla comercialmente; c) no la protege porque tiene aversión al riesgo del plagio.

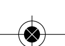
En cuanto a la primera, puede decirse que el proceso de modernización de la economía, vía la apertura comercial y la instalación de nuevas empresas con capital extranjero, no fue concebido para que hubiera transferencia efectiva de tecnología hacia las empresas mexicanas que ya estaban instaladas en algún subsector industrial. La prioridad que se concedió al mercado externo, sin considerar que una parte muy significativa de la industria nacional no estaba preparada para enfrentar exitosamente el nuevo ambiente de competencia internacional, dejó la actividad global exportadora a los extranjeros con lo que se perdió la integración para la producción industrial nacional. Paradójicamente, la industrialización sustitutiva de importaciones permitió a algunas empresas el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas propias que se extinguieron en esa dinámica.[13]

Sin embargo:

> *"La presencia de procesos de producción global en una economía, aún cuando la producción no corresponda a bienes tecnológicamente avanzados, no significa crear en ella capacidades productivas y tecnológicas"* (Capdevielle & Flores Salgado, 2006).

[13] Hasta antes de la comercial había en manufacturero más o dinámico. Si bien no estaba, sí lo había para satisfacer el mercado interior y tecnológicamente tenía desarrollado cierta capacidad de imitación.





Aunque esa dinámica es atribuible a la mundialización de la economía, en nuestro país la destrucción de los eslabonamientos productivos y la sustitución de productos finales por importaciones se debió a la naturaleza específica de la relación comercial con los Estados Unidos. El crecimiento acelerado de su economía favoreció el desplazamiento a México de algunos segmentos de su producción industrial, cuya ubicación fue facilitada porque, a pesar de nuestra estrategia de mercado cerrado, no teníamos una planta productiva nacional robusta en el segmento de bienes de capital.

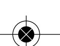
Esa dinámica regional coincidió con la inercia que adquirió la mundialización: la globalización comercial industrializó a Asia pero desindustrializó a otros países que, como México, sufrieron la destrucción de su tejido productivo, debido a una baja competitividad en el precio, ya que las economías asiáticas pueden ofrecer mercancías a un precio más bajo. Debido a eso, "(…) en México y en varios países centroamericanos la industrialización se ve truncada. Las exportaciones se destinan sobre todo a Estados Unidos y se componen, en su mayoría, de bienes ensamblados con muy poco valor agregado", como afirma Pierre Salama (Pierre, 2012).

En perspectiva, la apertura de la economía representó un severo impacto que creó dos estructuras industriales distintas que obedecieron a una dinámica y mercado diferentes: las empresas locales, con un bajo ritmo de crecimiento, con baja integración nacional a la producción global, especializadas en segmentos intensivos en la mano de obra calificada y las empresas globales, casi todas trasnacionales, orientadas a la manufactura –o más bien, ensamble- para la exportación, importadores de bienes intermedios y productos finales que no han impulsado el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en México.

"Existen cambios tecnológicos en los procesos productivos y en los productos elaborados por los productos elaborados por los precios globales. Que esto ocurra en México, en algunos eslabones de la cadena de producción global, no representa, sin embargo, agregar mayor valor a la producción de dichos eslabones, porque el dominio de la tecnología y la capacidad productiva pertenecen a las empresas globales que poseen también la capacidad organizacional que les permite desplazarse geográficamente con gran facilidad para reducir costos (Capdevielle & Flores Salgado, 2006, pág. 144).

Como afirma Tim Harford "Los países ricos comercian principalmente entre ellos" (Hardford, 2006).

Por lo que se refiere a la segunda hipótesis, habría que admitir que es posible que las innovaciones realizadas con motivo de actividades productivas no sean protegidas porque el titular prefiere aprovecharlas o bien, como si fuera modelo de utilidad, –en el caso de los productos- o como secreto industrial –en el caso de los procesos-, limitando su uso a su propia esfera de producción. Si bien, puede considerarse que lo impulsa un cierto propósito subjetivo, también se puede pensar que percibe, subjetiva u objetivamente, las barreras de entrada al mercado en la que suelen encontrarse no solamente incentivos ocultos, sino



incluso, perversos también, que elevan los costos de transacción para escalar comercialmente una invención.

En México tenemos una economía llena de distorsiones y poco competitiva, no sólo atribuible a su carácter monopólico u oligopólico, sino también a un entorno poco propicio para generar riqueza basada en la competencia: "Los empresarios mexicanos en general han tenido pocos incentivos para promover la investigación e innovar. En vez de buscar "monopolios temporales" a través de la innovación, es más probable que procuren proteger sus privilegios en el mundo político y legal. Estos privilegios se sostienen debido a que la mayoría de los sectores económicos de México dominan unas cuantas empresas, y la autoridad que regula la competencia tiene pocos recursos para enfrentarlos (El subrayado es mío). (Elizondo Mayer Serra, 2011)

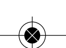
En rigor, estamos hablando de fallas de mercado en el que la intervención del Estado no ha sido eficiente para corregir la aversión al riesgo que los agentes económicos perciben para dar a conocer los elementos distintivos de sus invenciones y que de alguna manera publicitan al describir sus reivindicaciones. Se muestra consistentemente en el número de solicitudes de patentes de mexicanos recibidas y el número de otorgadas, es decir, en la tasa de rechazo: en 1993 de un total de 8,212 recibidas, solo 553 fueron de mexicanos, y de éstas fueron concedidas 343. En el año 2012, se recibieron un total de 15,314 solicitudes, de las cuales 1,292 fueron de nacionales y de las 12,330 otorgadas, solo 281 fueron para mexicanos (Guerrero Castro).[14]

Por lo que se refiere a la tercera hipótesis, la revisión deberá apuntar a la naturaleza de las instituciones políticas y económicas, en general, y de la propiedad intelectual mexicana, en particular. De las primeras hablaremos posteriormente, pero de las segundas podríamos decir que, siguiendo la línea discursiva de Douglas C. North, que las economías que adoptan las reglas formales de otro sistema económico (en este caso, la protección del conocimiento como propiedad y como inversión), "(…) tendrán características de desempeño muy diferentes debido a las distintas normas informales y su aplicación. Esto implica que la transferencia de reglas políticas y económicas formales de economías de mercado occidentales exitosos hacia economías del tercer mundo o de la Europa Oriental no es una condición suficiente para una buena marcha económica" (North C., 1993).[15] Si, como hemos venido insistiendo, el nivel de patentamiento ha sido igualmente bajo antes y después de la entrada en vigor del TLCAN –y antes y durante la presencia del IMPI-, ¿cuál es el verdadero papel que el Estado

[14] La información proviene del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y fue elaborada por Rodrigo Armando Guerrero Castro, con base en los anexos estadísticos del Instituto. Véase GUERERRO CASTRO, Rodrigo Armando. "Propuesta metodológica de análisis de competitividad de la economía mexicana a través de la producción de conocimiento patentado por entidad federativa (1993-2012), que servirá para guiar nuestro análisis.

[15] Conferencia dictada, con motivo de la entrega del Premio Nobel de Ciencias Económicas, que le fue concedido.





tiene que cumplir en relación con la protección del conocimiento? ¿su creación y funcionamiento obedecen a la intención de proteger y fomentar la inventiva de los mexicanos? ¿representa un papel relevante en la estrategia de crecimiento del país? Las barreras de entrada más importantes de los productos y procesos novedosos se deben al mercado, dada la poca disposición a pagar por éstas. Sería razonable suponer la necesidad de regular el mercado –interior- para que la innovación fuese factor de competitividad. Sin embargo, lo cierto es que al Estado mexicano no parece interesarle la suerte de las empresas nacionales orientadas al mercado interno (North C., 1993).

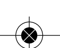
Ese acomodo de las instituciones ha sido tradicionalmente cuestionado por la insuficiencia de los fondos públicos para favorecer la investigación por la desvinculación de la academia con la empresa, la baja demanda agregada de tecnología, la heterogeneidad estructural de la industria y por su baja absorción tecnológica, entre otras causas. Pero "(…) a las instituciones hay que entenderlas no como meras estructuras burocráticas sino como un conjunto de reglas que reflejan una correlación de fuerzas y que promueven distintos tipos de comportamiento (…). Son consecuencia de los equilibrios políticos del pasado y que se sostienen por los equilibrios políticos del presente" (Elizondo Mayer Serra, 2011, pág. 36). Al respecto, North, interesado en revisar por qué las economías que toman una vía de crecimiento o estancamiento tienden a persistir en ella, apunta:

> *"(…) No es que el mal desempeño sea inadvertido por los dirigentes. Más bien, la dificultad de darle otro giro a las economías está en relación con la naturaleza de los mercados políticos y, de manera subyacente, con los sistemas de creencias de los actores".*

Carlos Elizondo dice:

> *"El gasto privado en investigación y desarrollo corresponde apenas a 0.17% del PIB, el más bajo entre los países de la OCDE. El financiamiento de la industria privada representa menos de la mitad de lo que México gasta en investigación, 45.1% del total, mientras que el promedio de los integrantes de la OCDE es de 64.2%. Probablemente esto se explique porque en México un monopolio basado en los privilegios de no tener competencia es más barato y duradero que uno basado en la innovación, que puede volverse obsoleto pronto si alguien más es capaz de lograr un mejor invento* (Elizondo Mayer Serra, 2011, pág. 157).

Por ello, el promedio anual de patentes solicitadas por mexicanos en el periodo 1993-2012, fue de 617 y de otorgadas, de 178. En realidad, habría que preguntarse si la magnitud del gasto público en relación con la inversión privada es determinante para crear incentivos positivos a la innovación y al interés de protegerla por parte del innovador, ya que la proporción del gasto de uno y de otro no está relacionada con la información de cuántas patentes otorgadas llegan efectivamente al mercado y cuántas de ellas son producto más del impulso del titular que de la identificación de la tecnología, o bien, cuántas de ellas solo



obedecen a variaciones incrementales de la invención inicial, solicitadas con el único propósito de frenar la entrada de nuevos competidores. De cualquier manera estaríamos en presencia de otra falla del mercado: asimetría de la información. Debido a ésta, el mercado no puede asignar eficientemente recursos porque la oferta no necesariamente responde a la disposición a pagar.

Ello, puede observarse en el comportamiento de la balanza comercial, en el que la producción de conocimiento patentado en México –por parte de extranjeros- ha tenido alguna injerencia en un comportamiento deficitario. De 1990 a 2011, sólo ha tenido superávit en el periodo 1995-1997 atribuible a la devaluación del tipo de cambio en 1994.[16]

Para Guerrero Castro, el déficit histórico de la balanza comercial "(…) se explica por el aumento de las importaciones de los productos finales, muchos de ellos, antes de la apertura comercial, no podían entrar al país. Las áreas tecnológicas que presentan mayor actividad relacionada con la producción de patentes son la química y la metalurgia, técnicas industriales diversas y artículos de uso y consumo.

En cuanto a los periodos, en donde se centra la actividad innovadora por áreas tecnológicas, propiamente de artículos de uso y consumo es en 2006-2010, mientras que la química y la metalurgia en 2001-2005. Esto quiere decir que en estos años, a muchas empresas en su mayoría extranjeras, se les otorgó o solicitaron patentes" (Guerrero Castro, pág. 8)**.**

Una de las prácticas más socorridas en México es la de solicitar patentes como una estrategia de defensa del nicho de mercado obtenido por el uso exclusivo. Generalmente, se hace de dos maneras: o bien, a partir de patentes periféricas, es decir, que se derivan de un conocimiento radical o disruptivo original y cuya vigencia tiende a agotarse, pero se renueva formalmente siguiendo la llamada figura del *"segundo uso"* que, a pesar de los criterios formalistas que el IMPI ha aplicado al respecto, no cumplen de ninguna manera con lo previsto por la fracción VIII del artículo 19 de la Ley de la Propiedad Industrial, o bien se solicita únicamente con el propósito de que nadie pueda utilizar ese conocimiento, pero sin tener la intención de explotarla y producirla efectivamente en México.

Por tanto, es muy probable que el patentamiento en México se determine por el comportamiento de las importaciones.

IV. ¿Cuál es la agenda pendiente?

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ha propuesto una estrategia de innovación y propiedad intelectual para México, que esencialmen-

[16] Véase el comportamiento de la balanza comercial, exportaciones e importaciones 1990-2011.





te propone revisar el rendimiento de la economía mexicana y la contribución formal de la innovación al desarrollo económico; el sistema de innovación mexicano y el sistema de PI. para estimularla, y, algunas recomendaciones en materia de políticas públicas.

Aunque no coincidimos con la percepción de la OMPI sobre la interpretación y alcance que le da a ciertos datos y valores estadísticos, seguiremos el guion que propone para contrastarlo, cuando sea oportuno, con la visión que hemos sostenido en este ensayo: en materia de propiedad intelectual en México no ha habido una estrategia de "construcción destructiva" basada en la competencia de la innovación, debido a desajustes estructurales de la economía que no variaron al incrementarse el intercambio comercial con los socios del TLCAN.[17]

En esencia propone:

— La economía mexicana debe trascender la llamada "Trampa de los ingresos medios", que supone un fenómeno en el que un país que ha conseguido crecer hasta ser considerado en un estatus de ingresos medios, pero no consigue atraer el tipo de actividades económicas asociadas a un país de ingresos altos.
Para la OMPI el PIB real de México ha crecido a un ritmo del 2.3% promedio anual en el periodo 1995-2008. Atribuye al TLCAN que el país haya "(…) experimentado una rápida integración en la economía global, al aumentar el valor de sus exportaciones más sus importaciones, como porcentaje del PIB del 29.6% en 1993 al 62.1% en el 2010", según datos extraídos de Indicadores de Desarrollo Mundial de Banco Mundial, lo que nos coloca en la tesitura de generar y usar nuevas tecnologías, aprovechar economías de escala y aplicar nuevas prácticas de organización y gestión a fin de introducir nuevos productos y servicios como fuentes de crecimiento.
Apunta que México puede hacerlo si logra convertirse en una economía innovadora –absorbiendo ideas y poniéndolas en uso de forma eficaz en la economía doméstica.

— El aprovechamiento de los sistemas de innovación para sustentar la actividad inventiva y el desarrollo y la comercialización de nuevas ideas, aprovechando el potencial para competir en ciertas esferas y, distinguiendo entre los que denomina "ecología de conocimiento", a la que define como un conjunto de instituciones y organismos de todo tipo deducidas a producir, diseminar y hacer uso de conocimiento nuevos y superiores, de los sistemas de innovación, en la medida que mientras aquélla genera y propone conocimiento, éste debe traducirlo en una innovación reconocida por el mercado.

[17] Véase, Hacia una estrategia: de innovación y propiedad intelectual para México", publicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, en febrero de 2012, del cual se resumen estas consideraciones.





El reto sería asegurar la producción de conocimiento útil y protegible por parte de las organizaciones que forman parte de la "ecología del conocimiento" para cubrir todas las esferas del conocimiento especializado.

— La promoción de diferentes tipos de innovación cono estrategia tecnológica que supone que, sin distraerse de la generación de actividades orientadas a atender las necesidades globales dirigidas a la exportación, conviene producir una innovación con orientación local que, aun siendo menos llamativa, permitirá al país desarrollar la llamada "capacidad de absorción"[18] y en el uso y desarrollo de tecnologías de uso general.[19]
La idea es propiciar un efecto de diseminación denominado "derrame de conocimientos", para atender a la demanda local.
La política de innovación de México, así, no debe estar dirigida sólo a incrementar la I+D total, sino a incentivar la innovación local, el desarrollo de la capacidad de absorción y tenga impacto en la productividad de muchos sectores de la economía local.

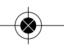
— Desarrollar un enfoque de innovación tecnológica que entienda que no todos los actores del sistema se mueven en la misma dirección, pero son sensibles a las áreas de oportunidad que se desprenden por segmento de conocimiento por región, de tal manera que se haga a manera de "especialización inteligente", a fin de contribuir a crear una visión estratégica de una economía regional que apoye acciones colectivos.

— Crear y, en su caso, fortalecer la transferabilidad del conocimiento proveniente de las universidades hacia las empresas –o sector privado como las denomina- a través de varios mecanismos: los directores, centrados en la disponibilidad de los investigadores y de denominación de conocimiento básico o aplicados dentro de las universidades y centros públicos de investigación e indirectos soportados por organismos intermedios, llamados organizaciones puente, para vincular a los oferentes (supuestamente provenientes de la academia) con los demandantes de tecnología (supuestamente las empresas usuarias de conocimiento y, eventualmente, interesadas en propuestos innovadores), a partir de la idea que los mercados de tecnología y patentes están insuficientemente desarrollado en México. Para desplegar una estrategia comprehensiva para encarar los retos de una política que se proponga atender las especifidades propios de esa magnitud, considera que:

[18] La llamada capacidad de absorción es definida, como: "La capacidad de las empresas de adoptar, integrar y asimilar nuevas tecnologías y conocimientos técnicos. Se le considera la otra cara de la I+D".

[19] Las tecnologías de uso general, llamadas *"general purposetechnologies"*, como ahora las TIC's o antes la electricidad y los materiales, por ejemplo, funcionan como tecnologías habilitantes, no proporcionan soluciones finales pero abren otras oportunidades técnicas.



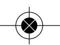


- Las instituciones de educación superior deben estar abiertas al conocimiento y solución de las necesidades efectivas de las necesidades efectivas de la industria.
- Es necesario identificar los mecanismos, legal e institucionalmente aceptables, que suponen "… el dominio de un arte difícil: el arte de combinar las misiones académicas con las actividades de transferencia y, quizás, de comercialización".
- Promover el interés de las empresas en asignar fondos a actividades de las fases posteriores a la inversión condicionado a la creación de un ambiente económico seguro para su inversión, a partir de las licencias exclusivas.
- Identificar una fórmula que permita a los académicos participar en la creación de empresas, tener una participación patrimonial u obtener licencias temporales para realizar actividades externas de transferencia de tecnología.
- Mejorar los mercados de tecnología y patentes, ya que existen problemas por el lado de la oferta (no se ofrecen suficientes soluciones tecnológicas), nuestras que por el lado de la demanda las empresas tienden a comprar tecnologías extranjeras, en vez de considerar la que está disponible en la oferta mexicana.

— Crear una visión estratégica común, a partir de la cual se despliegue una política de "especialización inteligente" que proponga soluciones adecuadas a las condiciones regionales, entendidos bajo la idea de la economía de la aglomeración".
Un buen ejemplo de ellos sería –según dice la OMPI- el caso de las tecnologías y la innovación en la esfera de la eficiencia: energética y en la producción de renovables. La idea de generar inteligencia alrededor de temas globales, las universidades y los agentes económicos privados procuran la creación de acción de *clusters* en algunas regiones del país.
En referencia a este contexto general, se pueden inferir dos comentarios específicos para los responsables de elaborar políticas de México: uno es mejorar un "mercado" concreto estableciendo un vínculo entre la universidad y el sector privado, el otro trata de las condiciones e infraestructura generales para un mercado de tecnologías operativo, eficaz y eficiente.

— Proponer el desarrollo de una estrategia diferenciada que no pretenda sólo favorecer el desarrollo de alta tecnología protegida por patentes, sino también las inversiones de baja tecnología orientadas a ofrecer soluciones locales que pueden ser protegidos bajo la figura del modelo de utilidad, diseños industriales y marcas, concebidos también en el campo de la innovación.

— Finalmente, el documento postula la necesidad de crear políticas que mejoren la infraestructura y los mecanismos de mercado, enfatizando la importancia de revisar el modelo institucional a efecto de corregir las asimetrías de la in-



formación derivadas de la falta de transferencia y posibilidad de las transacciones que se realicen sobre propiedad industrial y, en general, sobre el comercio de tecnología.

"Los responsables de elaborar políticas en México deberán evaluar cuidadosamente si los actores estructuras de gobierno para la PI. ofrecen el apoyo adecuado a las estrategias de innovación y crecimiento en este país".

Otras conclusiones

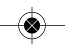
Luis Rubio, hablando de las instituciones políticas y económicas de nuestro país, preguntaba:

> *"¿Qué ocurre cuando una fuerza irresistible se topa con un objeto inamovible? Cuando se iniciaron las reformas económicas y se negoció el TLC norteamericano a finales de los ochenta, la fuerza irresistible era la urgencia de lograr una tasa elevada de crecimiento económico. El objetivo inamovible era la imperiosa necesidad de no alterar el status quo político.*
> *Pocas veces se aprecia la dimensión política del TLC o del contexto en el que se emprendió la primera racha de reformas económicas hace casi tres décadas"* (Rubio, Segunda llamada, 2013).

Para mediados de la década de los 80 era evidente que el país había agotado su modelo de crecimiento intensivo en déficit público y que el tema de la deuda externa solía presentarse en la relación con nuestros acreedores. Por tanto, debía cambiar el modelo de política económica que, como sabemos, debía considerar la inversión extranjera directa para sumarse al ahorro privado, por lo que la liberalización, la apertura y la desregulación obedecían a la racionalidad de adoptarnos el entorno económico, dejando intocadas las organizaciones políticas que modelaron el desempeño económico. Sin embargo, como afirma North, "si bien las reglas pueden cambiarse de la noche a la mañana, las normas informales por lo general solo cambian de modo gradual. Puesto que son las normas las que dan "legitimidad" a un conjunto de reglas, el cambio revolucionario nunca lo es tanto como desearían sus proponentes, y el desempeño será diferente de lo esperado" (North C., 1993, pág. 55).

En esa versión, el patentamiento en México refleja que su dinamismo se dirigió a la rama química en virtud del estatuto de propiedad industrial que se adoptó para considerar patentables los productos y procesos farmacéuticos, derivado de la misma dinámica desreguladora. Sin embargo, aunque la innovación nunca ha sido determinante para la actividad económica del país, el TLCAN reveló que la "construcción destructiva" de la economía del conoci-





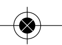
miento no sólo es una práctica ajena al modelo de acumulación sino que es, incluso, contraria a la lógica de nuestra economía monopólica. No es solo que nuestros agentes económicos no necesiten competir en el mercado, sino que una política de esa naturaleza resulta contraria a la búsqueda de renta:

> *"Probablemente esto se explique porque en México un monopolio basado en los privilegios de no tener competencia es más barato y duradero que uno basado en la innovación, que puede volverse obsoleto pronto si alguien más es capaz de lograr un mejor invento"* (Elizondo Mayer Serra, 2011, pág. 157).

Este ensayo no se propuso revisar el TLCAN como un mecanismo internacional complejo que impactó estructuralmente a nuestra economía. Simplemente, ofrecer una reflexión interna sobre el comportamiento de la economía local que normalizó los procesos de transferencia de regalías hacia los países propietarios de tecnología y titulares de las marcas. Si solo fueran económicas, nos quedaríamos con la idea de que nuestras instituciones se transformaron para adaptarse al libre comercio. Pero lamentablemente no es el caso: las instituciones políticas pusieron a las instituciones económicas al servicio de la liberalización de la economía. Las instituciones y organizaciones mexicanas se constituyen para garantizar la renta: la mayoría de los asuntos de propiedad industrial con alto contenido tecnológico está representada por no más de diez despachos de abogados, especialmente en farmacéutica, capturando al ente regulador. El IMPI se observa a sí mismo como un organismo registral, cuidadoso del derecho subjetivo de la protección, pero ajeno a la promoción de la competencia y el mercado.

El TLCAN no sólo influyó en la conformación de una estructura económica intensiva en transferencia de dividendos al exterior, sobreponiendo dos lógicas complementarias de protección al intercambio. Por un lado, invocó a la intervención activa del Estado mexicano para crear las condiciones que facilitaran la inversión y la obtención de renta y, por otra, apeló a las concepciones liberales dominantes que postulaban la fuerza del mercado para impulsar el nivel de especialización que suponía que, si algunas de nuestras empresas desaparecían del nicho en el que no podrían ofrecer más ventajas competitivas que las extranjeras, la iniciativa empresarial de nuestra incipiente industria superaría con creces su aportación al PIB y al empleo.

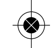
Lamentablemente no fue así. La ausencia de la intervención activa del Estado reflejada en una política industrial inductora, selectiva, regional y tecnológicamente autóctona provocó que aún en un proceso de internacionalización de la economía, se devastara nuestra incipiente industria nacional merced a las importaciones temporales de alto contenido tecnológico que ensamblaron y exportaron con escasísimo valor agregado, al amparo de desarrollos tecnológicos protegidos por un sistema de propiedad industrial (patentes y marcas, principalmente) concebido como inversión, exclusivamente.



Como afirma Viniegra:

> *"Por lo tanto, el principal reto económico para México está en la transición de una economía de bajo valor agregado, dominada por la exportación de productos ensamblados, de petróleo crudo y de productos agrícolas a una, con mayor valor agregado, por la exportación sustentada en la mayor grado de integración de las manufacturas y mayor transformación del petróleo y de los productos del campo. De otra forma, la economía mexicana continuará siendo poco productiva aunque aumenten mucho las exportaciones de productos ensamblados y de petróleo crudo"* (Viniegra).

V. Bibliografía



Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Los orígenes del poder la prosperidad y la pobreza. Porque fracasan los países.* México: Paidos.

Becerra Ramirez, M. (2011). Hacia una política de Estado en materia de propiedad intelectual. En A. (. Oropeza García, *TLCAN: Reflexiones y propuestas a quince años de su firma* (pág. 404). México: IIJ-UNAM.

Betti, E. (2011). *Teoría general del negocio jurídico.* España: Comares.

Blanchard Olivar, A., & Alessia y Gavazzi, F. (2012). *Macroeconomía.* Madrid: Pearson Educación S.A.

Capdevielle, M., & Flores Salgado, J. (2006). sobre la necesidad de una política industrial en México: alternativas frente a una economía global en transformación. En F. Novelo Urdanivia, *Por una política económica y social para el desarrollo de México* (pág. 144). México: UAM.

Correa, C. (1998). *Acuerdo TRIP´s. Régimen internacional de la propiedad intelectual* (2ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura.

Cruz Barney, O. (2008). *Régimen de la inversión extranjera en el TLCAN (Capítulo XI).* Obtenido de hhttp://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/38/pr/pr9.pdf

DOF. (1976). *Ley de Invenciones y Marcas.* México.

Elizondo Mayer Serra, C. (2011). *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre.* México: Random house Mondadori .

Guerrero Castro, R. A. *Propuesta metodológica de análisis de competitividad de la economía mexicana a través de la producción de conocimieto patentado por entidad federativa (1993-2012).*

Hardford, T. (2006). *El economista camuflado: La economía de las pequeñas cosas.* México: Planeta.

Leycegui Gardoqui, B. (2012). Socios sin barreras: urgencia de una visión estratégica común en América del Norte. En B. Leycegui Gardoqui, *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012* (pág. 166). México: Porrúa.




_______., & Gomez Peralta, M. (2011). Evaluación y perspectivas del TLCAN a quince años de su firma. En A. (. Oropeza García, *TLCAN. Reflexiones y propuestas a quince años de su firma* (págs. 161-162). México: IIJ-UNAM.

Morales Elcoro, R. (2010). Competencia, innovación y propiedad intelectual: Reflexiones sobre su interrelación. En L. Ojeda, L. Santos, & J. Roldan, *Propiedad intelectual y competencia económica* (pág. 47). México: Porrúa.

North C., D. (1993). El desempeño económico a lo largo del tiempo. Estocolmo, Suecia.

Pérez Miranda, R. J. (2011). *Régimen internacional y nacional de la inversión extranjera. Con especial referencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y al Derecho mexicano.* México: Porrúa.

_______., (1994). *Propiedad industrial y competencia de México. Un enfoque Económico.* México: Porrúa.

Pierre, S. (2012). Globalización comercial desindustrialización prematura en America Latina e industrialización en Asia. *Comercio Exterior , 62* (6).

Rico Alvarez, F., Garza Bandala, P., & Cohen Chicurel, M. (2013). Tratado teórico-práctico de derecho de obligaciones. México: Porrúa.

Rojin Villegas, R. (2011). *Compendio de Derecho civil. Teoría general de las obligaciones.* México: Porrúa.

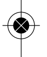
Roldan Xopa, J. (2004). *Constitución y Mercado.* México: Porrúa.

Rubio, L. (23 de Febrero de 2014). Pedir Prestado. Sección Opinión. *Reforma* , pág. 11.

_______., (4 de Agosto de 2013). Segunda llamada. *Reforma* .

(2008). La economía de las ideas. En M. X. Sala, *Economía liberal para no economistas y NO liberales* (págs. 75-82). México: Random House Mondadori S.A.

Viniegra, G. (s.f.). Ahogados en dinero pero muertos de hambre.









Índice de Autores



Rodrigo Alpizar Vallejo

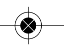
Presidente Nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), para el período 2013-2014. Ingeniero Mecánico Administrador por el ITESM CCM, con estudios de Planeación Estratégica en el ITAM, Empresario de la industria Metalmecánica. Desde 1993 participa activamente como industrial afiliado en la CANACINTRA dentro de la Rama 5 (Fabricantes de artefactos de lámina). En el sector Metalmecánico ha tenido el privilegio de ocupar diferentes puestos de la cámara tales como: Consejero, Vicepresidente y Presidente de la Rama 5, Vocal, Tesorero, Vicepresidente y Presidente del Sector Metalmecánico Nacional, y en los últimos períodos Vicepresidente Nacional de Sectores y Ramas Industriales y Vicepresidente de Financiamiento y Programas de apoyo. A nivel internacional fue Presidente del Congreso Mundial de la Fundición en Monterrey 2012, organizado por la World Foundry Organization (WFO).

Lourdes Álvarez Medina

María de Lourdes Alvarez Medina realizó sus estudios de doctorado en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y una estancia posdoctoral dedicada al estudio de la industria automotriz en el Institut Fédératif de Recherche sur les Dynamiques Economiques en Burdeos Francia. Recibió la Cátedra Especial "Roberto Casas Alatriste" y el Premio de investigación "Maestro Jesús Silva Herzog" del Instituto de Investigaciones Económicas. Fue directora de la revista "Contaduría y Administración" y actualmente es investigadora y docente en la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración. Entre sus principales proyectos de investigación destacan: "Reestructuración productiva y tecnológica de la industria automtoriz en la región del TLCAN después de la crisis económica de 2008", "Política ambiental y su impacto en la innovación tecnológica y organizativa del reciclaje de vehículos automotores en México" y "Competencias y estrategias de la participación de empresas en las cadenas productivas de la industria automotriz en México y en China".

Sergio Ampudia

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Derecho Ambiental por la Universidad Panamericana. Ha cursado estudios de posgrado en Análisis y Prospectiva Política, así como en Políticas Públicas en diversas instituciones académicas. Ha sido catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad Panamericana. En el Gobierno federal se ha desempeñado como Coordinador General Jurídico de la SEMARNAT; Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes del SAT; Subdirector Jurídico Contencioso de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y Director de Evaluación y Control de la Procuraduría Fiscal de la Federación, entre otros cargos. Fue Presidente de la Comisión de Tecnología de la CONCAMIN y miembro de los órganos



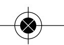
de gobierno de entidades públicas y de instituciones privadas como el Foro Nacional Consultivo Científico y Tecnológico, el Fondo de Información y Documentación para la Industria y diversos fondos sectoriales del CONACYT.

Rodolfo Cruz Miramontes
Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor en Derecho por la Universidad Central en Madrid y cursos de especialización en Derecho Internacional Público de la Universidad de Burgos en España, en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Facultad de Derecho de París y en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Holanda. Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Chihuahua en cuya Escuela de Derecho fundó y dirigió la Revista Lecturas Jurídicas. Asimismo ha sido profesor de Derecho Marítimo y actualmente imparte el curso de Derecho del Comercio Internacional en las Universidades Iberoamericana y Panamericana en sus diversos campos, así como en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Escuela Libre de Derecho. Participa además en Diplomados y Seminarios sobre estos temas y en casos de arbitraje comercial internacional tanto dentro como fuera del país. Coordinador por la COECE del sector empresarial y de diversas mesas de negociación del TLCAN y de otros acuerdos comerciales internacionales.

José Luis de la Cruz Gallegos
Doctor en Administración con especialidad en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Maestro en Economía por el Colegio de México e Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones por el Instituto Politécnico Nacional. Es Director del Centro de Investigación en Economía y Negocios del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha desempeñado como Subdirector de Análisis Macroeconómico y Subdirector de Estudios Financieros en la SHCP y es comentarista económico en radio y televisión, así como profesor de cátedra en los Departamentos de Economía y Mercadotecnia, ITESM (2002-2003), y en los Departamentos de Finanzas y Economía, ITESM, (2001, 2003). Fue Coordinador General del Centro de Servicio MVS Multivisión, México (1991-1997). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran "Foreign Direct Investment, Economic Growth and Private Consumption: Evidence for Causality in the Mexican Case", en proceso de arbitraje; "Migración y remesas: evidencias de interacción con el consumo privado de México", en proceso de arbitraje; "Exportaciones de México a Canadá, cuando el TLCAN no es suficiente para enfrentar a la competencia de China".

Daniel Drache
Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Nueva York y Director Asociado del Centro Robarts de Estudios Canadienses. Su trabajo se centra en la comprensión del carácter cambiante de la narrativa de la globalización en sus dimensiones económica, social y cultural. En sus recientes publicaciones analiza





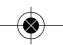
la evolución de las respuestas de los Estados, los movimientos sociales y actores del sector privado y el papel cada vez mayor de los movimientos sociales en la formulación de políticas públicas. De igual modo, su línea de investigación analiza con especial interés la integración de América del Norte, la seguridad fronteriza y el impacto de las nuevas tecnologías de la información.

Enrique Dussel Peters

Realizó sus estudios de licenciatura y maestría en la Facultad de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín (1989) y es Doctor en Economía por la Universidad de Notre Dame (1996). Desde 1993 trabaja como Profesor de Tiempo Completo y Titular en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 3. En el área de docencia sus actividades incluyen desde 1993 más de 90 cursos a nivel de Licenciatura, Maestría y Doctorado en instituciones nacionales e internacionales y más de 260 participaciones en seminarios nacionales e internacionales. La investigación se ha concentrado en teoría de organización industrial, del desarrollo económico, economía política, así como en torno al desarrollo del sector manufacturero, comercial y regional en América Latina y México. Ha colaborado y coordinado investigaciones y consultorías para la UNAM, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras instituciones. Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el Área de Investigación (2000) y Docencia (2004) en Ciencias Económico- Administrativas otorgado por la UNAM. Premio de Investigación (2004) otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias.

Jesús Flores Ayala

Licenciatura en Economía / Tecnológico de Monterrey (1967 – 1972). Estudios de post grado en Econometría (Universidad de Manchester; Inglaterra / 1974 – 1975) y Economía y Estadística (Universidad de Warwick; Inglaterra / 1975 – 1976). Durante los últimos 14 años ha trabajado en el sector del acero como Director Institucional y Asuntos de Comercio Internacional en la Organización Tenaris Tamsa. De 1990 – 2000 se desempeño en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Hoy Secretaría de Economía). De 1994 – 2000 fue el Oficial Mayor de la Secretaría. De 1992 – 1994 fue el Coordinador de las negociaciones de los TLC con América Latina: G3 (Colombia y Venezuela), Costa Rica y Bolivia; así como el inicio de las negociaciones con Mercosur y el resto de Centro América. De 1990 – 1992 fue el Negociador en Jefe del Capítulo de Energía y del Sector Petroquímica durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Durante el período 1972 – 1990 la actividad profesional fue desarrollada en: Finanzas Públicas: en el área de egresos en la SHCP y en la de ingresos en el Estado de México.



Kevin P. Gallagher

Profesor asociado de Relaciones Internacionales, con estudios de licenciatura en la Universidad de Northeastern, así como de maestría y doctorado en la Universidad de Tufts. Se ha especializado en desarrollo económico, política comercial y de inversiones, política ambiental internacional y temas de América Latina. Es autor de diversos libros, entre los que se encuentran: *"The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization"*(escrito junto con Roberto Porzecanski), *"The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley"* (escrito junto con Lyuba Zarsky), y*"Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA, and Beyond"*. Es coordinador del Programa de Política de Desarrollo Global en la Universidad de Boston. Miembro del Centro Frederick S. Pardee para el Estudio del Futuro a Largo Plazo de la Universidad de Boston, donde dirige la Iniciativa de Gobernanza Económica Global. Igualmente, es investigador asociado en el Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo Global de la Universidad de Tufts y en el Instituto de Investigación de Economía Política de la Universidad de Massachusetts.

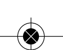
Raúl Gutiérrez Muguerza

Actualmente es Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), así como presidente de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO). Es ingeniero industrial egresado de la Universidad de Purdue en West Lafayette, Indiana, en los Estados Unidos. Ha sido presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero en México (CANACERO), y vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN). Es fundador y presidente del Consejo del Museo del Acero Horno 3, Centro de Ciencia y Tecnología, con sede en el Parque Fundidora en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Ha sido promotor del fortalecimiento de la planta productiva nacional a través de esquemas de coordinación entre los sectores público y privado para el diseño e implementación de una política industrial en México.

Esther B. Iglesias Lesaga

Doctora en Historia (Université Toulouse le-Mirail, Francia. 13-XII-72). Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Autora de diversas obras de historia económica sobre teorías de la región, desarrollo e industrias manufactureras en México, caso las industrias del cuero y calzado. En otras líneas de investigación también ha publicado estudios históricos sobre problemas migratorios, desterritorialización y desarrollos teórico-metodológicos acerca del encuentro de las fuentes orales con la historia económica. Ha pertenecido a Comités Editoriales de revistas nacionales y extranjeras. Ha dirigido el principal órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Pertenece a la planta docente del Posgrado en Estudios Latinoamericanos (PPELA).



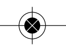


Ernesto López Rojas
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Amparo. Catedrático en la Maestría de "Ingeniería en el Transporte" en la Facultad de Ingeniería en la Universidad Autónoma del Estado de México. Catedrático en la Licenciatura de Derecho, impartiendo las materias de Amparo y Derecho Administrativo. Coautor de los libros: "Una propuesta ciudadana en materia de seguridad pública" y "La historia del autotransporte en México". Director Jurídico de la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga. Litigante en asuntos civiles, mercantiles y amparo administrativo. Director General de la Comisión de Transporte del Estado de México. Especialista y consultor en asuntos de transporte terrestre. Integrante de la Delegación Mexicana, ante el Gobierno de Francia, para conocer el intercambio de los diversos modos de transporte en siete ciudades de Francia. Integrante del grupo de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para tratar asuntos de Transporte Fronterizo México- E.E.U.U.. Actualmente ostenta el cargo de Titular del Órgano Interno de Control en la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Conferencista en diversos foros sobre temas de Transporte de Carga, Pasaje y Turismo; Seguridad Pública, Medidas de Prevención en Accidentes, Seguridad Vial, entre otros.

José Salvador Meza Lora
Es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Maestro en Economía Internacional por la Universidad Autónoma de Baja California y Doctor en Relaciones Internacionales Transpacíficas por la Universidad de Colima. Desde 1988 es profesor de la Universidad Autónoma de Baja California y labora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como investigador y docente en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. Ha publicado un gran número de artículos y ensayos en revistas nacionales y ha participado como ponente en eventos nacionales e internacionales. Los libros de su autoría más relevantes son: "Modelo de crecimiento asiático. Expresión de un capitalismo sui géneris" (2003); El rol de las instituciones en las grandes transformaciones del sector industrial en China durante la reforma económica" (2006); "Desempeño Económico y Cambio Institucional en la República Popular de China: La pre reforma 1948-1979" (2008); "Consideraciones acerca de la Inversión Extranjera en China. Lecciones para México" (2011), y el libro de texto "Escenario Regional de Asia y Oceanía" (2012).

Mauricio Millán
Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana, Diplomado en Gerencia Avanzada en el Colegio de Estudios Avanzados en Administración. Certificación de estudios en EUA (Harvard University) y Reino Unido (Cambridge University). Su trayectoria profesional cuenta con más de 20 años de experiencia



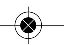


en los sectores industrial y de servicios. Es Vicepresidente y miembro del Consejo de Administración de Coraza Corporación Azteca, S.A. de C.V., asimismo es Socio y Vicepresidente de Consultores Internacionales, S.C. A nivel internacional maneja alianzas con firmas españolas para el desarrollo y consultoría a las pequeñas y medianas empresas, en áreas de innovación, competitividad y gestión. Nombrado por el Presidente de la República en el Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC por sus siglas en inglés) donde es Co-Chair del grupo de PyMES, cargo que desempeña hasta la fecha. Actualmente es Vicepresidente de Gestión para el Fortalecimiento de la Consultoría de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría y recién nombrado Coordinador General de la mesa de negociación de Desarrollo para el TPP (Transpacific Partnership) por parte del sector privado a través de la CONCAMIN.

Sergio Ordoñez Gutiérrez
Investigador titular ¨B¨ de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Doctorado en Economía, Diplome d'études approfondies (D.E.A.) de la formación "Structures productives et systeme mondial" de las universidades Paris VII y Paris VIII, Francia, 1994. Maestría en Economía, Diplome d'études approfondies (D.E.A.) de la formación "Structures productives et systeme mondial" de las universidades Paris VII y Paris VIII, Francia, 1987. Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1985. Responsable del proyecto: "Empresas del sector electrónico-informático y de la telecomunicaciones y desarrollo en México: estrategias de integración en redes productivas globales en el marco de los encadenamientos productivos del sector" periodo 2013-2015. Profesor y Tutor del Programa de Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Campo de Conocimiento sobre Economía Internacional. Profesor y Tutor del Programa de Posgrado en Administración y Contaduría de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Arturo Oropeza García
Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); Árbitro de Solución de Controversias por parte de Brasil, dentro del mecanismo del Mercosur; especialista en temas globales, de integración y comercio internacional; autor y coordinador de diversas obras en la materia, con especialidad en los temas de China y Latinoamérica. Conferencista en diversas Universidades de Europa, Asia, África y América Latina; participante en las Jornadas Internacionales de la Organización de los Estados Americanos (OEA); articulista en diversos periódicos y revistas; y miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).



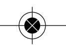


Arturo Ortiz Wadgymar
Es investigador titular "C" del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Es reconocido con el PRIDE nivel C. Realizó sus estudios de licenciatura y doctorado Facultad de Economía de la UNAM. Especialista en Comercio Exterior, Economía Internacional, Estudios Económicos sobre China. Profesor en la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre los libros de su autoría destacan "Política Económica de México 1982-2000" (2000); "La Nueva Economía Mundial" (1999); "El Fracaso Neoliberal en México" (1989); "Comercio y Finanzas Internacionales de México" (1998); "Introducción a la Investigación Socioeconómica" (1972); etc.

Sergio Benito Osorio
Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional. Es maestro en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana y doctorado en Economía por la Universidad de Paris. Fue Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Energéticos de la LVII Legislatura. Ha sido profesor del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Robert Pastor †
Obtuvo su licenciatura en historia en el Lafayette College y una Maestría en Administración Pública y Política (MPA), con una espacialidad en Economía Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, en la Universidad de Harvard, donde también obtuvo un Doctorado en el campo de la Ciencia Política. Sirvió en el Cuerpo de Paz de los EE.UU. en Malasia e Indonesia. También fue profesor en El Colegio de México y otras instituciones académicas de México, donde impartió cursos sobre Política Exterior de EE.UU.. De igual modo fue Consejero de Seguridad Nacional de EE.UU. en América Latina y el Caribe durante la administración del Presidente Jimmy Carter de 1977-1981. Asimismo el Dr. Pastor fue Director del Centro de Estudios Norteamericanos en la American University. Pero sobre todo, durante toda su exitosa carrera profesional que culminó con su reciente fallecimiento en 2014, trabajó y lucho por la idea de una América del Norte más fuerte en beneficio de todos sus integrantes.

Clyde Prestowitz
Es fundador y presidente del Economic Strategy Institute (ESI). Su liderazgo ha llevado al ESI a poseer un rol importante en el proceso de creación de políticas públicas, influenciando y a menudo definiendo los términos del debate en las áreas de política comercial internacional, competitividad económica y los efectos de la globalización. Ha desempeñado un rol importante al conseguir aprobaciones en el Congreso para el NAFTA y dar forma al contenido final de la Ronda de Uruguay; así como ha participado en las bases intelectuales de las políticas



estadounidenses actuales hacia Japón, China y Corea. Antes de fundar ESI, fue consejero del Secretario de Comercio en la Administración de Reagan, donde lideró muchas negociaciones con Japón, China, Latinoamérica y Europa sobre comercio e inversión. Antes de unirse al Departamento de Comercio, fue empresario en los Estados Unidos, Europa, Japón, Asía y Latinoamérica. Fue Vicepresidente del Comité Presidencial sobre Comercio e Inversión en el Pacífico y participó en el Consejo Asesor sobre Política Intel y en el Consejo Asesor del Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos. Escribe regularmente en diversas publicaciones, entre las que se encuentran: New York Times, Washington Post, Fortune y Foreign Affairs.

Alicia Puyana

Doctora en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Investigadora Nacional Nivel II del CONACYT. Su más reciente aportación científica y profesional es el análisis del debate de la economía internacional contemporáneo de América Latina. Entre sus temas de estudio destacan entre muchos otros: "Los efectos dinámicos de los cambios en el modelo de inserción en la economía mundial"; "Convergencia Económica"; "La teoría de la fragmentación y el comercio intra-industria". La Dra. Puyana es miembro del Consejo Asesor de la Revista Quórum, editada por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Integrante del Comité de la Biblioteca Iberoamericana, FLACSO- México e Integrante del Comité de Selección para la Integración de Nuevas Promociones.

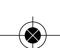
Ricardo Romay Wisbrun

A lo largo de su vida laboral ha fungido como Secretario Auxiliar del C. Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán Valdés; Representante General de la Secretaría de Economía en el Estado de México; Asesor de la Dirección General de Promoción y Operación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en la Industria Siderúrgica Nacional ha participado como Gerente General de Ventas de la paraestatal grupo SIDERMEX entre otros. Desde hace once años ocupa el cargo de Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Laboratorios Farmacéuticos, A.C. (AMELAF), que agrupa a 52 laboratorios farmacéuticos nacionales.

Juan Saldaña

Licenciatura en Derecho, Especialidad en Finanzas Públicas, Maestría y Doctorado en Derecho por la UNAM, y Especialidad en Economía en el Economics Institute, University of Colorado. Entre otros cargos ha sido Director General Técnico Jurídico en la Secretaría de Economía, y representante de México en los Comités Antidumping y Antisubvenciones de la Organización Mundial del Comercio, en Ginebra, Suiza. Autor del libro "Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico", y de más de 50 artículos publicados en revistas especializadas en México y el extranjero. Profesor de licenciatura y





posgrado, en México y en el extranjero, por más de veinticinco años, en las materias de inversión extranjera, derecho fiscal, comercio exterior, finanzas públicas, competencia económica, crédito público, derecho aduanero y arbitraje internacional, entre otras. Presidente Fundador del Colegio de Profesores de Comercio Exterior, A.C. Miembro de la Academia de Derecho Internacional Privado y Comparado, A.C. Director del Seminario de Estudios sobre el Comercio Exterior de la Facultad de Derecho de la UNAM.

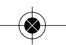
Vanessa Veintimilla

Es economista por el Tecnológico de Monterrey y actualmente se desempeña como Subdirectora de Estudios Económicos del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.. Previamente se desempeñó como investigadora del Centro de Investigación en Economía y Negocios (CIEN) del Tecnológico de Monterrey, en donde se encargó de la elaboración de los estudios de análisis y modelo macroeconómico de México, la realización de artículos de investigación en revistas arbitradas nacionales e internacionales y capítulos de libros; así como estudios de asesoría y consultoría y de la elaboración de los reportes semanales y trimestrales de la revista "Perspectivas Económicas". Fue Directora de Programa Académico de la Licenciatura en Economía y Finanzas del Tecnológico de Monterrey y ha impartido clases como Economía de la Empresa, Econometría, Matemáticas Financieras, Tópico de Negocios e Introducción al campo de la Economía teniendo a su cargo la implementación del Modelo por Competencias del Tecnológico de Monterrey en la Licenciatura en Economía y Finanzas.

René Villareal

Obtuvo en 1976 el Grado de Doctor por la Universidad de Yale y se hizo acreedor al Premio Nacional de Economía con su tesis "Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010", FCE, Quinta Edición Ampliada. Recientemente recibió el reconocimiento a la Excelencia en el Desarrollo Profesional 2009 de la Universidad Autónoma de Nuevo León. En la administración pública de México, se desempeñó como Subsecretario de Industria y Comercio en SECOFI (1982-1985), Subsecretario de Reconversión Industrial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal SEMIP (1987-1988); Director de Finanzas Internacionales y de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Director General del Grupo Industrial y Comercial Productora e Importadora de Papel PIPSA, y Presidente del Consejo de Administración de sus tres plantas productoras, durante 10 años (1988-1999). Actualmente es Coordinador de Asesores del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Fue Presidente del Centro de Capital Intelectual y Competitividad (CECIC), Institución Asociada (*Partner Institute*) del Foro Económico Mundial de Davos para la elaboración del Reporte Global de Competitividad en el capítulo de México. Como presidente del CECIC, ha coordinado

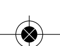




diversos programas de competitividad a nivel país, estado, sector y empresa. Es autor de más de 13 libros y más de 100 artículos sobre la economía latinoamericana y mexicana, así como de industrialización, comercio internacional, competitividad, macroeconomía y finanzas internacionales.

Jorge Witker
Investigador titular "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado en Ciencias jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile; realizó estudios de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales en la Universidad de Melbourne, Australia (1969-1971) y obtuvo el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1981). Desde 1974 se ha destacado por su labor académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, con la impartición de diversas cátedras a nivel licenciatura, maestría y doctorado, tales como taller de elaboración de tesis, Derecho Económico (profesor titular por oposición desde 1984) y Metodología de la Investigación jurídica. Fue fundador de la cátedra de Epistemología Jurídica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho UNAM en 1996. Fuera de la UNAM ha impartido cátedra en diversas universidades mexicanas, principalmente de Colima, Durango, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tijuana y Veracruz, destacando su labor como fundador de la Cátedra de Derecho de la Competencia en el Doctorado de la Universidad Nacional Autónoma de Puebla (1998). La Universidad Nacional Autónoma de México lo reconoce con el PRIDE Nivel D. El Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como Investigador Nacional Nivel 3.







TLCAN 20 años
¿Celebración, desencanto o replanteamiento?
coordinado por el Dr. Arturo Oropeza Garcìa,
se terminó de imprimir en agosto de 2014.